

LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE

DANS LES
INSTITUTIONS DE LA ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Valentin BUNESCO

JURY DE LA THESE :

Président : M. Joseph BARTHELEMY

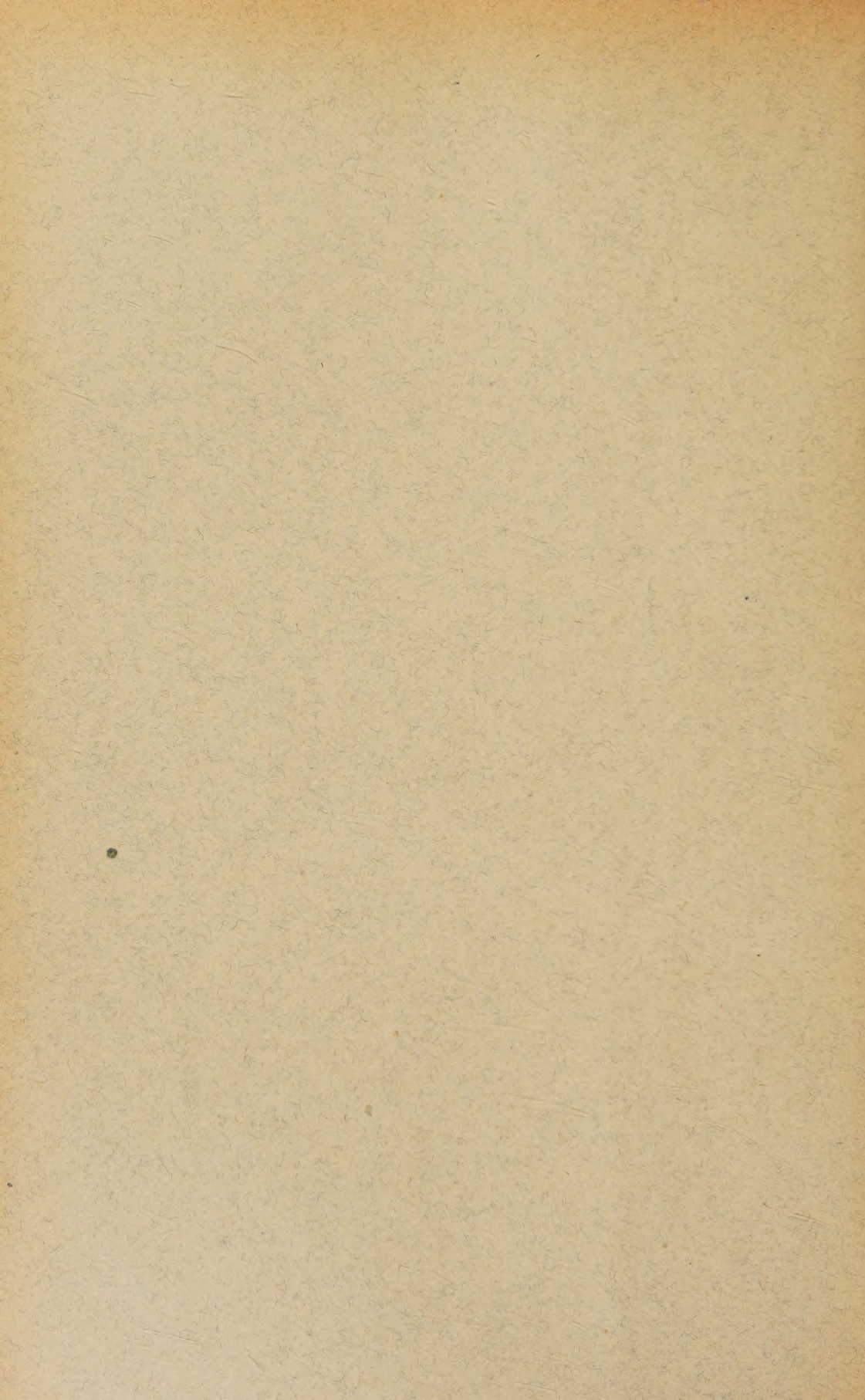
*Suffragants : MM. LE FUR,
LAFERRIÈRE.*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49

1930





Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551825_0031

LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE

DANS LES
INSTITUTIONS DE LA ROUMANIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 28 Novembre 1930, à 14 heures

PAR

Valentin BUNESCO

JURY DE LA THESE :

Président : M. Joseph BARTHELEMY

*Suffragants : MM. LE FUR,
LAFERRIÈRE.*

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL, 49
1930



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE

A MA MÈRE

INTRODUCTION

Les questions d'organisation politique ont toujours préoccupé les peuples. Les ouvrages innombrables que les siècles ont accumulés dans les bibliothèques en sont une preuve palpable, s'il en fallait encore une à part le spectacle des discussions, des polémiques et des luttes que nous pouvons observer nous-mêmes chez nos contemporains sur les questions politiques.

Et pourtant les questions, qui ont passionné l'antiquité sont encore en discussion et l'accord est loin d'être établi. La vérité scientifique qui a réussi à s'imposer universellement à notre époque est impuissante à se faire jour, au moins avec la même rigueur que dans d'autres domaines, dans les sciences sociales et politiques. Si l'on cherchait la cause de cet état de choses on ne peut répondre que par la complexité des organismes sociaux et par leur diversité.

Les sociétés sont telles que l'histoire les a faites avec leur structure, leur croyance, leur degré d'évolution plus ou moins avancée.

Toute construction apriorique risque de n'avoir aucune prise sur elle et c'est le mérite de l'école sociologique moderne qui depuis Comte s'efforce d'appliquer les méthodes scientifiques, d'avoir introduit une vue plus réaliste dans les études sociales.

Ces deux points de vue, historique et réaliste vont nous guider dans l'étude que nous nous proposons de faire. Il va sans dire que les cristallisations juridiques ne seront pas omises de notre étude, mais en ayant constamment en vue leurs rapports, plus ou moins naturels, avec la réalité sociale et l'histoire.

*
* *

Nous devons dès le début préciser que dans les pages qui vont suivre on n'a eu en vue que les institutions constitutionnelles et politiques de la Roumanie, en laissant de côté l'influence que le principe démocratique a eu dans les autres domaines de droit. De cette manière nous espérons faire une œuvre plus scientifique et plus précise. La Roumanie est un pays neuf sur la carte politique de l'Europe. Bien des problèmes qui en Occident ont été sinon résolus tout au moins largement débattus on été là-bas à peine effleurés. Le milieu social est encore bien amorphe et la différenciation et la prise de conscience par les individus et les classes et par là leur accession à la vie spirituelle, se font lentement.

C'est dans ces conditions que ce pays, appelé brusquement par des circonstances historiques heureuses à prendre place parmi les puissances moyennes de l'Europe a dû s'adapter au plus tôt à l'ambiance de la culture et des idées européennes contemporaines. La manière dont il a réagi aux nouvelles in-

fluences dans le domaine de la pensée politique et de l'organisation constitutionnelle forme le fond du travail que nous avons entrepris. Ce procès d'interprétation constitue presque toute l'histoire politique contemporaine de la Roumanie.

*
* *

Un coup d'œil, même superficiel, sur l'histoire et la littérature politique des pays occidentaux au XIX^e siècle, nous révèle que leur point de gravitation est l'actualisation du principe démocratique. Pour donner plus de précision aux notions sur lesquelles nous allons porter notre attention, nous croyons qu'il est nécessaire de montrer dans un chapitre, quelles ont été les circonstances de toutes sortes qui ont amené le concept démocratique au premier plan de la conscience des peuples occidentaux. Ce concept est bien vieux, à Athènes on a longuement discuté sur lui, mais quelle différence entre ce que les logiciens appellent les notes d'une notion entre les modernes et les anciens !

*
* *

Nous croyons avoir de cette manière précisé le plan de cet ouvrage ; une étude du milieu social roumain tel que nous l'a laissé l'histoire, suivie de l'exposé de la manière dont ce milieu a réagi aux idées

politiques démocratiques en honneur au XIX^e S. en Occident.

Les appréciations critiques de valeur qu'on y trouvera sont nos modestes convictions sur tous ces faits. Nous espérons que ce travail n'est pas inutile pour ceux qui veulent se faire une opinion sur l'histoire des institutions roumaines, qui ont été toutes créées avec plus ou moins de discernement depuis moins d'un siècle.

Incontestablement, comme dans toutes les choses humaines, il y a du bon et du mauvais.

La suprême ambition de l'auteur serait, qu'au moins sur un point, il eut évité à son pays, dans l'avenir, une de ces erreurs d'appréciation de valeur que sont les dangers qui guettent l'humanité dans sa marche si difficile vers le progrès moral, le seul qui existe.

V. B.

Paris, le 15 Septembre 1930.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE L'IDÉE DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE MODERNE

Malgré l'esprit dans lequel ce modeste ouvrage est conçu, qui est contraire aux généralités et aux considérations abstraites, nous croyons nécessaire de commencer par une esquisse de l'évolution historique qui amena les idées démocratiques au premier plan des préoccupations de l'esprit moderne. Le contenu de ces idées sera de cette manière précisé. Nous laisserons de côté l'antiquité, qui ne connut pas la démocratie, au moins dans le sens que l'on donne de notre temps à ce terme.

James Bryce en traitant la question qui nous préoccupe dans son ouvrage sur « Les Démocraties modernes », affirme que les progrès du Gouvernement populaire dans le monde moderne sont dûs aux quatre causes suivantes :

- 1° Influence des idées religieuses,
- 2° Mécontentement provoqué par la mauvaise administration sous la royauté ou sous le régime oligarchique.
- 3° Nouvelles conditions sociales et politiques favorisant l'égalité des citoyens.

4° Influence des idées abstraites.

L'auteur ajoute qu'il lui semble difficile de préciser la part d'influence qui revient à chacun de ces facteurs dans l'évolution des Sociétés modernes (1).

En considérant cette énumération on peut observer que la seconde cause citée est de tous les temps, indépendamment de la forme de gouvernement et que toujours on a espéré une amélioration du changement. Quant à la troisième, si on voulait donner quelques précisions, il faudrait entrer dans les détails de l'histoire des peuples européens au risque de s'y perdre (2). Nous ne saurions entrer dans cette voie, dans un chapitre ultérieur, qu'en ce qui concerne la Roumanie.

Nous allons donc, pour notre part, insister ici sur la première et la quatrième des causes énumérées plus haut.



Si le Moyen-Age fut une époque de grandes agi-

(1) Bryce (op. cit.). Vol. I, chap. IV. Evolution historique de la démocratie, pag. 41 et 42. Paris 1924.

(2) Il convient cependant de remarquer qu'en Italie, dès le XI^e siècle, la bourgeoisie jouissait dans les riches communes de la péninsule, qui avaient des gouvernements de forme républicaine, d'une situation privilégiée et que les tendances égalitaires étaient favorisées par les luttes incessantes entre les partis politiques et surtout par celles dues à la rivalité des Papes et des Empereurs. Les révoltes, les trahisons, les conjurations étaient fréquentes et dans cette atmosphère, l'esprit critique, si faible en général au moyen-âge, va se trouver ici non seulement éveillé mais même exaspéré et tendra fatalement à examiner quels sont les rapports de l'homme avec la société.

tations militaires et d'individualisme féodal prononcé, au point de vue spirituel il y eut une grande unité dans tout l'Occident chrétien catholique. Toutes les âmes se sentaient faire partie de la grande communauté chrétienne. Les idées politiques que le christianisme propageait étaient de nature à étayer l'autorité des princes en lui donnant comme origine et aussi comme limite, le droit divin devant lequel ils étaient responsables.

Si le christianisme, de même que le stoïcisme ont proclamé l'égalité morale de l'humanité, il n'en a jamais conclu à l'égalité sociale et politique des hommes. Il ne faut pas oublier d'autre part, que le christianisme ne triompha qu'en se romanisant en partie, en empruntant à Rome sa hiérarchie et ses cadres administratifs (3).

Il favorisait par son caractère traditionnaliste le maintien des autorités reconnues et des différences sociales globales, de même que par le dogme du salut qu'on obtient par des œuvres et des mérites personnels, le catholicisme tend vers une civilisation qualitative.

Au XVI^e siècle la Réformation vient produire un déchirement dans la belle unité spirituelle de l'Europe.

On a pu nommer ce mouvement l'avènement du moi (4).

(3) Rougier. *La mystique démocratique*, Paris 1929, p. 85.

(4) Maritain (J.). *Trois réformateurs*, Paris 1925.

En effet, les croyances des réformés, en niant le dogme révélé et proclamant les droits de la conscience à examiner elle-même les doctrines chrétiennes et de n'accepter que ce que dans ces doctrines elle trouve de persuasif, et que chacun travaille, sans aide sacerdotale, à son propre salut, furent un facteur qui contribua incontestablement à l'éveil de l'esprit critique, caractéristique de la culture moderne, de même qu'à la diminution du prestige des classes élevées.

Certains esprits, ne veulent voir dans la Révolution de 1789 qu'une consécration de la véritable révolution que fut la Réforme (5).

Il est incontestable que pendant les deux siècles qui séparent ces deux événements, la pensée des protestants évolua beaucoup en se laïcisant, mais il ne faut pas négliger son influence dans la grande expansion qu'aura, au XVII^e siècle, la doctrine individualiste.

Il y a des auteurs qui nient complètement l'influence de la Réforme sur les idées égalitaires et affirment que si les réformés étaient des croyants fervents, ils n'étaient pas des libéraux (6).*

(5) Ainsi M. E. Doumergue, qui soutient que c'est le calvinisme qui a fondé la démocratie moderne, dont il est facile de suivre le développement depuis Genève, par Knox, les puritains anglais, l'influence des théories politiques anglaises sur les théories politiques françaises du XVIII^e siècle, les puritains américains, la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (Conférence faite en 1918, recueillie dans « Les Démocraties modernes », p. 99. Aussi Revue du Dr. Public 1904).

(6) M. Gidel. Les déclarations de Droits. Cours pour le Doctorat. Paris 1928-1929, page 126.

Ces auteurs ne veulent voir comme sources efficaces d'inspiration pour les principes proclamés en 1789, que les courants philosophiques du XVIII^e siècle. Nous croyons, qu'autant qu'il est possible, on doit suivre les antécédents d'une idée, car il ne peut de ce fait rejaillir que plus de lumière sur son contenu et sa valeur.

Au XVII^e une école de philosophie juridique, dont l'influence assez lointaine et indirecte sur les hommes qui rédigeront les déclarations de droits américaines et françaises n'est, elle, plus contestée par personne, domine l'horizon de la pensée politique. C'est l'école qu'on a nommée du droit de la nature.

Le droit naturel existait dans l'antiquité, par ex. chez Cicéron, mais confondu avec l'équité ou la raison, de même au Moyen-Age dans les écrits de certains théologiens qui le confondaient d'ailleurs dans le Dr. divin dont ils le faisaient dériver, mais il avait un caractère vague qui le faisait prendre pour une philosophie des lois.

Ce fut au XVI^e siècle que, principalement dans les pays protestants l'Ecole du Droit de la nature prit un essor, qui lui fit dominer la pensée de son temps.

Le hollandais Grotius, de la secte protestante des arminiens, peut être considéré comme le chef de cette école. Il eut de nombreux disciples dont les principaux sont Pufendorf, Vattel, Wolff, Burlamaqui et les Anglais Hobbes et Locke.

Tous ces écrivains ont quelques points com-

muns. Premièrement ils ont une grande confiance en la raison humaine à laquelle ils font tout le temps appel, n'employant les autres méthodes de démonstration que secondairement.

L'hypothèse d'un état de nature, qui est un vague souvenir d'anciennes légendes sur l'âge d'or, se retrouve chez tous ces auteurs. Ils l'invoquent tous pour déterminer justement par cet état, le droit naturel qui doit rétablir les rapports qui existaient primitivement entre les hommes.

Ces auteurs n'étaient pas très persuadés de la réalité historique de cet état de nature, mais ils considéraient cette hypothèse comme nécessaire pour le développement rationnel de leurs idées.

Le moyen par lequel les hommes sortirent de cet état de nature, où ils vivaient complètement indépendants, fut un contrat social, par lequel les hommes abandonnèrent une partie de leurs droits en vue de constituer une autorité supérieure qui régira la société ainsi formée. Par ces hypothèses les principes du droit constitutionnel moderne, sur les droits des individus et sur l'origine de la souveraineté, étaient dégagés. Dans Locke on trouve même l'expression de « droits de l'homme » (7).

Tous les écrivains que l'on groupe dans cette école ont écrit leurs œuvres en latin, ce qui les a empêchés d'avoir une grande diffusion. Ce ne fut que

(7) Esmein. *Éléments de Droit constitutionnel français et Comparé*. Paris 1914. page 268.

plus tard que les philosophes français du XVIII^e siècle, Montesquieu qui s'inspira de Locke, Mably et Rousseau surtout, et une foule d'autres, dont aujourd'hui les noms sont oubliés, poussèrent jusqu'à leurs dernières conséquences les idées des théoriciens du droit de la nature et de cette manière, par leurs écrits dans une langue si répandue que le français au XVIII^e siècle, créèrent l'atmosphère intellectuelle de la révolution.

*
* *

Voyons maintenant, quels étaient les autres courants intellectuels qui, au XVIII^e siècle, à part les doctrines politiques, se partageaient la faveur des esprits. La doctrine philosophique classique du moment, comme héritière de la scolastique, qui à son tour relève d'Aristote, est le cartesianisme.

Or celui-ci soutient qu'aux genres et aux espèces de l'esprit humain, correspondent dans la nature des essences objectives, qui ont tous les caractères contenus dans la compréhension de ces notions. Comme la notion de l'homme est, dans la conception de Descartes, d'être un animal qui pense, qui raisonne, cette essence spécifique se retrouvera dans tous les hommes. Tout homme aura le droit de penser et de développer son activité intellectuelle. L'individualisme, dans sa forme la plus haute, peut se revendiquer de Descartes. On peut ajouter que d'après Aristote, chaque essence étant une et indivisible, les caractères qu'un individu possèdera en ver-

tu de sa nature spécifique ne sont pas susceptibles de gradation. En appliquant à l'humanité cette conception, et affirmant que tous les hommes sont par essence raisonnables, c'est affirmer ontologiquement leur égalité naturelle (8).

En orientant, de même que certaines conceptions réformées, l'activité humaine vers des fins pratiques, le cartésianisme a contribué encore d'une manière à la formation de la mentalité moderne.

Une école philosophique du XVIII^e siècle, rivale du cartésianisme, surtout au point de vue de la psychologie de l'intelligence et de la théorie de la connaissance, est celle connue sous le nom d'empirisme anglais et en France de sensualisme. Elle fut répandue par les encyclopédistes et spécialement par l'œuvre vaste de Condillac.

Cette école, dont les conclusions sont presque totalement repoussées par la science moderne, peut tout de même être considérée comme une anticipation sur la psychologie expérimentale et positive du XIX^e siècle, au moins au point de vue de l'attitude moins métaphysique que celle des autres courants philosophiques antérieurs.

Cette école commence par nier l'existence de toute idée innée, de toute catégorie de l'esprit humain. Elles soutient, au contraire, que toutes les représentations intellectuelles viennent des sens, ce qui est précisé dans la formule connue : « Nihil est in intellectu, quod non prius fuerit in sensu ». L'esprit

(8) Rougier (op. cit.) page 88.

humain serait à l'origine une feuille blanche, une table rase, où viennent s'inscrire les impressions sensorielles. Le rôle de l'esprit est d'associer ces données des sens pour en construire des notions (Associationisme).

On peut opposer aisément à cet empirisme par trop grossier, que dans la psychologie individuelle il y a une bonne part d'apport héréditaire, philogénétique, qui suffit à infirmer la théorie de la table rase,

En négligeant ce point et comme conséquence, en affirmant que les inégalités qu'on observe parmi les hommes ne sont pas naturelles, mais au contraire artificielles et résultent de l'inégalité sociale de conditions, d'instruction et d'éducation, on voit que l'empirisme apportait une confirmation aux idées sur l'égalité naturelle si répandues à l'époque (9).

Comme on peut s'en rendre compte, tous les courants intellectuels de l'époque concoururent au XVIII^e siècle pour former à propos des droits individuels et de la souveraineté nationale, l'atmosphère qui allait aboutir aux déclarations de droits américaines et françaises (10).

Cette circonstance justement, empêche de pouvoir dire lequel de ces courants peut revendiquer la paternité indéniable d'une de ces déclarations.

(9) Les grands voyageurs du XVIII^e siècle (La Pérouse, de Bougainville, l'Anglais Cook, etc...) par leurs récits sur la vie heureuse des sauvages, difficilement contrôlables à l'époque, contribuèrent aussi à accréditer les hypothèses abstraites sur un état de nature primitif, heureux.

(10) Dans le même sens. Esmein, op. cit. p. 557, en note.

On peut tout de même remarquer que c'est un phénomène bien rare que cette unanimité des penseurs sur des points de doctrine et de même, que la pensée d'une époque eut une telle influence sur la marche des événements politiques.

En effet, les idées des penseurs du XVIII^e siècle, furent exposées avec autorité par le Congrès des Etats-Unis d'Amérique dans la déclaration d'indépendance du 4 juillet 1776 et par l'Assemblée Nationale de France, dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789. Cette dernière déclaration commence par les célèbres formules : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits . Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ; ces droits sont la liberté, la propriété et la résistance à l'oppression ».

« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ». La déclaration continue en proclamant l'égalité devant la loi, la liberté d'opinion et de croyance, etc...

Comme nous voyons, le premier paragraphe proclame, en employant l'expression même de droits naturels, les droits essentiels de l'homme. Le second pose le principe de la souveraineté nationale.

C'est ce principe qui se réalise dans les grands états par délégation par le suffrage universel, car le referendum est impossible, qui est à la base des dé-

mocraties modernes. C'est sur ses réalisations juridico-politiques en Roumanie, que va porter notre travail de critique.

Depuis le XVIII^e siècle on a cherché à étayer le dogme de la Souveraineté Nationale par des arguments plus solides, que les hypothèses invérifiables de l'état de nature et du contrat social. En effet, la sociologie et l'histoire nous montrent, qu'on trouve toujours l'homme dans une organisation sociale quelconque comme la famille et le clan ; de même le contrat suppose une civilisation déjà avancée. En appelant au bon sens et à l'observation, on fait remarquer que l'autorité sociale se maintient grâce au consentement de tous les sujets et à leur acceptation. Il faut reconnaître que le principe de la souveraineté nationale a eu une grande fortune surtout comme réplique aux théories qui essayaient d'établir la souveraineté sur le droit divin ou la longue possession. En raison, la souveraineté nationale est un dogme indémontrable et qui est resté comme tel (11).

La réalité brutale, c'est que toujours il y a eu des gouvernants et des gouvernés, car c'est une conséquence fatale de la différenciation sociale commandée par un complexe de causes biologiques et psychologiques.

D'autre part, la souveraineté d'une nation est un produit naturel en quelque sorte organique, des

(11) Joseph Barthélémy et Paul Duez. *Traité élémentaire de D. constitutionnel*. (Paris 1926). P. 77 et 78.

Duguit. *Traité de D. constitutionnel*, Paris 1911, p. 33 et suivantes.

instincts profonds sociaux et des traditions d'un peuple. Elle a un rôle qui dépasse celui de garantir simplement les intérêts des individus. Il ne peut être compris que dans la perspective de l'histoire.

Il est étrange de vouloir mettre à l'origine de cette institution un simple accord de volontés, comme pour une société commerciale.

Les conceptions qu'en se fait, dans une société, sur la nature du pouvoir politique, importent comme faits sociaux et surtout par leurs applications dans l'évolution des institutions d'un peuple.

Pour terminer ce chapitre, il convient de noter que les idées exprimées par les déclarations de droits de la fin du XVIII^e siècle, jouissent encore, après bien d'expériences et aussi de désillusions, d'un grand prestige auprès des masses populaires.

C'est le dogme de la souveraineté nationale, qui pousse à l'extension du principe démocratique comme méthode de gouvernement aux pays dépourvus de toute expérience politique. C'est au point de vue de cette influence, qui, on s'en rend facilement compte, a touché largement la Roumanie, que nous avons cru nécessaire de donner des précisions sur l'avènement des idées démocratiques en Occident.

CHAPITRE II

LA RÉALITÉ SOCIALE ROUMAINE

Ce n'est pas une entreprise aisée que d'esquisser un tableau de l'état social de la Roumanie. Le manque de tradition intellectuelle et la diffusion assez récente de la haute culture dans le pays font qu'on ne trouve, qu'un nombre très restreint d'ouvrages sur cette matière. De ceux qui existent une bonne partie sont empreints des tendances d'une idéologie politique quelconque, par exemple ceux qui ont trait à la situation politique et sociale de la classe paysanne avant la réforme agraire de 1917 sur l'expropriation des domaines agricoles, réalisée postérieurement.

Toute cette catégorie d'ouvrages a un caractère d'opportunité qui lui enlève presque toute valeur scientifique.

La situation se complique encore par la réunion, consécutive aux traités de paix de Trianon de 1920 et de Saint-Germain-en-Laye de 1919, des provinces de Transylvanie, Banat, Maramurech et Bukovine, précédées dans cette voie, en vertu du droit d'autodétermination des peuples, par la Bessarabie en 1918.

Ces provinces, bien que de fond ethnique in-

contestablement roumain, du fait d'avoir passé une bonne partie de leur existence historique sous les dominations respectives de la Hongrie, l'Autriche et la Russie, se sont trouvées avoir, au moment de leurs réunions, une structure sociale et psychologique différente de l'ancien royaume indépendant.

Dans les indications qui vont suivre, nous allons adopter le plan suivant :

Une première section sera consacrée à l'ancien royaume indépendant; qui se divisera à son tour en une première partie historique et une seconde ayant trait à l'état actuel de ce que fut le royaume indépendant.

Parmi les nouvelles provinces roumaines nous réunirons pour leur consacrer des explications communes la Transylvanie, le Banat et le Maramuresh, qui présentent ce trait d'avoir été toutes sous la domination hongroise et de n'avoir jamais été réunies aux principautés historiques de Valachie et de Moldavie.

Deux sections seront consacrées respectivement à la Bessarabie, qui nous revient après un siècle de souveraineté russe, et à la Bukovine qui pendant un temps un peu plus long fut sous la domination autrichienne.

I. — L'ANCIEN ROYAUME INDÉPENDANT

Ce chapitre sera certainement plus développé que ceux consacrés aux provinces nouvellement ac-

quises à la Roumanie et cela pour des motifs de logique facile à percevoir. C'est dans cette partie de la Roumanie actuelle que depuis des siècles se poursuit une vie étatique plus ou moins rudimentaire avec un cachet national roumain.

Malgré les formes anémiées par lesquelles, à cause des vicissitudes historiques que nous allons exposer plus loin, ce noyau de la Roumanie actuelle passa jusqu'au jour de justice qui suivit la grande guerre, il fut comme le porte parole et le point de mire de tous les roumains. Tout ce qui s'y passait était observé et trouvait écho dans les provinces sous domination étrangère.

Lors de la réunion de toutes les provinces roumaines, l'ancien royaume avait l'avantage d'avoir une tradition constitutionnelle et celle d'une vie politique active soutenue par des hommes d'état routinés et familiarisés avec l'exercice du pouvoir.

Même au point de vue ethnique et national, l'ancien royaume indépendant est intéressant car ici est située la masse roumaine la plus compacte et homogène.

Dans ce chapitre, en laissant de côté le point de vue purement juridico-constitutionnel, qui fera l'objet d'un des chapitres suivants, nous allons entreprendre une description de l'état social de l'ancien royaume tel que l'a fait l'histoire.

A. *Historique.*

a) *Jusqu'au XIX^e siècle.*

Les Roumains, connus au Moyen-Age surtout sous le nom de valaques que leur donnaient les Slaves et les Germains, sont les descendants des colons, latins pour la plupart, que l'empereur Trajan, après la conquête de la Dacie, en 105 ap. J. Ch. emmena dans cette province. En 274, l'empereur Aurélien jugeant la défense de cette lointaine province contre les invasions des Goths, comme difficile sinon impossible, l'abandonna aux barbares (Texte de Vopiscus).

Sur le point de savoir si cet abandon fut réel, c'est-à-dire si toute la masse des colons telle qu'elle s'était assimilée avec les aborigènes quitta effectivement le pays du N. du Danube ou si l'abandon ne fut qu'une mesure administrative et officielle, qui n'affecta que la classe des fonctionnaires civils et militaires et l'aristocratie^e; on a beaucoup discuté.

La première thèse a été soutenue, pour des motifs politiques, par les écrivains allemands et hongrois qui prétendaient justifier de cette manière la situation privilégiée de leurs compatriotes en Transylvanie où les roumains ne seraient revenus du S. du Danube que vers le X ou le XI^e siècle, après l'installation des Hongrois (1).

(1) Miklosich (1872), Hunfalvy (1877) etc. Voir la discussion dans Lavisce et Rambaud. Histoire Générale du IV^e siècle à nos jours. Paris 1893. V. II, p. 831 et suivantes.

La thèse roumaine soutient qu'on ne voit pas très bien comment une masse d'hommes serait partie pour revenir absolument à la même place. La toponymie, surtout dans les montagnes est roumaine. Dans les documents on trouve de même mentionné le fait que les Hongrois trouvèrent des roumains lors de leur invasion en Transylvanie. Ainsi le « notaire anonyme du roi Bella », le moine russe Nestor (XI^e siècle) et même le poème des Nibelungen (2).

Vers le XIII^e siècle, l'existence de petites principautés valaques au n. du Danube n'est plus contestable. Ces principautés ont une organisation étatique imitée, d'après celle du Tzarat roumano-bulgare du S. du Danube fondée par la dynastie d'origine valaque des Assanides au XII^e siècle, auquel le pape Innocent III reconnut en 1204 le titre tzarien.

Les principautés situées entre les Carpathes et le Danube se réunirent au XIII^e siècle sous la dynastie des Bassaraba et constituèrent la Valachie. Celles du versant E. des Carpathes se réunirent un peu plus tard pour constituer la Moldavie, s'étendant jusqu'au Nystre (Dnister) et la Mer Noire (3).

(2) Lavissee et Rambaud, p. 832.

(3) Les circonstances de la fondation de ces principautés sont des plus obscures. Une thèse ancienne soutient qu'elle fut provoquée tant pour la Valachie que pour la Moldavie, par une émigration de roumains transylvains à bout de persécutions hongroises. Ainsi le fondateur de la Valachie serait le duc de Fagarash, Rodolphe le Noir, et pour la Moldavie Drogosh. Une thèse plus moderne soutenue surtout par On-ciul (« Rodolphe le Noir et les origines de la principauté de Valachie » dans la revue « Les entretiens littéraires », 1890)

Entre l'année 274, quand les romains abandonnent le Dacie et le XIII^e siècle, bien des invasions avaient traversé cette province qui est comme le vestibule de l'Europe. Mais une seule mérite de nous arrêter plus longuement, celle des Slaves. On ne peut pas assigner une date précise à leur apparition, mais on les voit de bonne heure au S. du Danube où ils slaviseront les bulgares. Leur influence fut grande sur les Roumains. Une forte partie, presque la moitié, du vocabulaire roumain est d'origine slave. La toponymie surtout dans la plaine est presque complètement slave. Ces circonstances révèlent une longue co-existence et une fatale interpénétration des deux peuples. Le christianisme vient aux roumains par l'intermédiaire des Slaves du S. du Danube, sous la forme gréco-ortodoxe et ayant le slavon, comme langue cultuelle. De même l'organisation étatique conserva la marque de ce qu'elle fut au temps où les roumains étaient sous la domination de l'empire vlaquo-bulgare, dont nous avons parlé. Au contraire, les principautés roumaines firent des faibles emprunts à la Hongrie féodale et catholique dont elles étaient séparées par les hautes cîmes des Carpathes, mais surtout par les différences de religion, l'origine ethnique et les circonstances politiques.

Les roumains sont le seul peuple néo-latin qui

incline à voir une réunion des rudiments d'état du N. du Danube (anciennement sous la domination du second empire bulgare, dont nous avons parlé) sous les Bassaraba, famille puissante dans la région des montagnes de l'Arjesh, à l'origine de la Valachie.

ne soit pas sous la domination spirituelle de Rome et il convient de déplorer cette circonstance qui l'a empêché de prendre part à toutes les crises qui troublèrent mais éprouvèrent la conscience des peuples d'Occident. Tous les problèmes qui se posèrent dès la renaissance à l'esprit occidental et dont nous avons indiqué une partie au Chapitre I ne se posèrent au peuple roumain que bien plus tard et durent être résolus à la hâte ou plutôt on adopta une des solutions auxquelles avait abouti l'Occident.

De même, le slavon ne fût pas comme le latin, la langue liturgique du catholicisme, une porte d'entrée vers les trésors de la civilisation antique, mais bien plutôt une cause d'étouffement pour le génie propre du peuple roumain.

Voyons quelle était l'organisation politique de ces états.

Le chef suprême à tous les points de vue : administratif, judiciaire, militaire et même religieux, était le prince qui portait les titres slaves de *Voevode* ou *gaspodar*. Le système de succession au trône était l'élection d'un membre de la famille régnante, ce qui causa souvent des troubles, favorisant l'immixtion des étrangers.

Le peuple, malgré le fait que nous avons affaire à des sociétés bien primitives, se divisait en plusieurs classes sociales, à savoir : les nobles, (portant le nom slave de boyards), les paysans libres et propriétaires de petits domaines allodiaux (*resesch* du latin *heredium* en Moldavie, et *moshnein* en Vala-

chie) et la masse des serfs (vecin voisins en Moldavie, roumains en Valachie): C'est assez curieux de constater qu'en Valachie la classe la plus deshéritée portait le nom du peuple en son entier (4).

Les nobles (boyards) ne portaient pas de titres héréditaires, mais avaient la propriété héréditaire de grands domaines concédés par le prince. Ils avaient en temps de guerre des obligations militaires envers ce dernier. Dans le sein de la noblesse se recrutaient les fonctionnaires au début peu nombreux, formant la cour du prince. Tous ces fonctionnaires portent des noms slaves : ainsi le *Vornik* (du slave *dvor* — palais) le *Vistiernik* (*vistieria* — trésor) *paharnik* (echanson, de *pahar* — verre), le *staroste*. Le *logothète* et le *commis* sont empruntés à Byzance, tandis que les termes de *spatar* (porte-épée) *chatrar* (inspecteur des tentes), *soutache* (centurion) sont d'origine latine.

Mais le nombre des fonctionnaires était bien restreint primitivement et ils se confondent avec l'entourage du prince. Ce ne fut que plus tard, que la classe des boyards perdant ses anciennes vertus guerrières rechercha de plus en plus les fonctions lu-

(4) On pourrait en déduire que la noblesse fut au début d'origine slave. Comme dans beaucoup de pays, dans les principautés roumaines la noblesse subit les influences étrangères les plus fortes. Dans la théorie qui voit la fondation des principautés comme une résultante de l'émigration transylvaine, on en déduit aussi que les nouveaux venus asservirent les roumains qu'ils trouvèrent déjà établis en leurs laissant leur nom.

cratives, qui se multipliaient et devient une classe de fonctionnaires. Aujourd'hui encore en Roumanie les deux termes sont synonymes. Les boyards ne payaient pas d'impôts (bir) qui pesaient uniquement sur les paysans libres ou serfs.

La classe des paysans libres, petits propriétaires allodiaux, était la plus intéressante. Ceux-ci servaient comme chevaliers s'arment et s'entretenant sur leur propre compte. Ce sont eux qui forment l'élite des armées moldaves et valaques aux temps des luttes entre les Turcs. Libres eux-mêmes, ils lutteront avec acharnement pour l'indépendance de leur pays.

Le sort des serfs eux-mêmes dans les temps anciens de l'histoire roumaine, n'était pas bien dur. Ils étaient astreints à une prestation en nature (denrées et travail) envers les seigneurs, mais n'étaient pas liés à la glèbe et étaient propriétaires de leurs maisons.

La vie et les occupations des roumains étaient des plus simples ; l'agriculture autant qu'il était nécessaire pour satisfaire les exigences de l'existence et surtout l'élevage des animaux, qui formaient la principale ressource du pays.

L'industrie était presque inexistante étant à la charge des femmes pour satisfaire les besoins des familles.

Le commerce était déjà exercé par des étrangers, comme il l'est encore en Roumanie. Ces étrangers

étaient les Gênois établis dans des échelles sur les bords de la Mer Noire, par exemple Moncastron, aujourd'hui Cetatea-Alba et du Danube et les Arméniens, qui ayant été chassés de l'Asie Mineure par les Turcomans au XIV^e siècle, trouvèrent refuge en Galicie et de là en Moldavie. Les Grecs font aussi leur apparition, mais ce ne fut que plus tard, comme nous allons l'indiquer, qu'ils vont jouer un grand rôle à cause des circonstances politiques et religieuses.

Comme nous le voyons la Moldavie et la Valachie étaient des pays primitifs, mais la société roumaine était cohérente et forte dans sa simplicité (5).

Malheureusement au XIV^e siècle, c'est-à-dire à la même époque que la consolidation des principautés roumaines, tout le S. E. de l'Europe va être ébranlée par la dernière invasion barbare que l'histoire eut à enregistrer, mais peut-être la plus tenace et en tout cas celle dont les effets sont encore visibles et qui eut l'influence la plus désastreuse sur l'évolution des peuples des Balkans et du S. E. européen.

Nous voulons parler des Turcs qui vont assujettir successivement les Bulgares, les Grecs, les Serbes, les Roumains et pour un temps les Hongrois. Pour éviter une trop longue digression historique, notons seulement qu'après la résistance héroïque des Voe-

(5) Pour l'état social politique et économique des pays roumains, voir *A. Xenopol* « Histoire des Roumains ». Jassy 1896. Vol. III, pages 135-197, et surtout Vol. V., Chapitre II, pages 115-236.

vodes Mirtchéa le Grand (1386-1418), Vlad l'Empaleur (1456-1462) en Valachie et surtout d'Etienne le Grand (1457-1504) en Moldavie, les principautés sont définitivement et pour des siècles tombées sous la vassalité des Ottomans. La chute de la Hongrie sous la suzeraineté turque, en 1526, consécutive à la bataille de Mohatch, priva la Valachie d'un puissant allié contre les ennemis de la Chrétienté.

Les immixtions des Turcs dans les affaires internes des pays roumains, surtout en ce qui concerne la succession au trône, deviennent de plus en plus fréquentes ; le tribut qu'on doit leur payer, au début de 3.000 livres d'or, grossit continuellement. Bientôt les principautés ne se différencient que bien faiblement des autres provinces turques et le *gospodar* ressemblera à un haut fonctionnaire nommé par le sultan. Celui-ci cesse à partir du XVIII^e siècle de nommer des souverains parmi les membres des anciennes familles régnantes d'origine roumaine et envoie des Grecs phanariotes, anciens dragomans turcs pour la plupart, comme princes de la Valachie et de la Moldavie. L'accession au trône était concédée par les Turcs moyennant finances et ils n'hésitaient pas à organiser une sorte de licitation dans le but d'obtenir des sommes plus fortes. Le prince, une fois installé, tâchait de récupérer l'argent dépensé et même d'amasser une fortune, car son passage sur le trône était bien court. Comme à cette époque les revenus du pays appartenaient au prince, les impôts étaient multipliés à l'infini. Les effets de cette triste

situation politique furent des plus néfastes sur l'évolution sociale du peuple roumain.

Ayant perdu son indépendance, l'esprit guerrier de la race s'affaiblit.

La classe des boyards, comme nous l'avons déjà indiqué, tend à devenir une classe de fonctionnaires pacifique mais cupide et vénale exploitant les paysans et tâchant d'obtenir la propriété de grands domaines.

Les petits propriétaires allodiaux, qui avaient fait la force des armées roumaines, écrasés par les impôts, surtout à une époque où le numéraire était rare, sont obligés de vendre leurs petits domaines héréditaires aux grands boyards et tombent au rang des serfs. Une petite minorité seulement parvient à se maintenir avec ses droits jusqu'à nos jours. Le sort des serfs était pis encore. Comme ne pouvant plus faire face aux exigences des seigneurs et du prince, ils désertaient les domaines pour chercher une existence meilleure à l'étranger, le prince guerrier *Michel le Brave* (1593-1601) pour se ménager les sympathies des boyards et aussi pour s'assurer des ressources financières dont il avait grandement besoin pour ses entreprises aventureuses, décida que les serfs seraient liés à la glèbe et ne pourraient plus quitter leur domaine d'origine, dont ils suivront le sort en cas de vente, donation, etc...

Ces circonstances, par la destruction de la classe moyenne et l'avilissement des serfs, établissait un antagonisme entre les boyards et les paysans exploi-

tés. Cet antagonisme se perpétua jusqu'à nos jours, surtout sous la forme économique de la question de la propriété agraire. Cette question, qui tient plus au cœur d'un peuple de laboureurs, comme sont les roumains pour la plupart, que toute question politique plus abstraite, ne reçut de solution définitive qu'en 1917 par le décret-loi d'expropriation des grands propriétaires agraires, qui fut réalisé au cours des années consécutives à la grande guerre. Les essais de solution qu'on avait tenté au XIX^e siècle s'étaient trouvés démontré insuffisants par les révolutions paysannes de 1907.

La question agraire en Roumanie est une face de l'éternelle question sociale. Nous devons nous contenter seulement de l'indiquer, sans entreprendre d'approfondir une question d'une telle ampleur. Ce serait d'ailleurs singulièrement nous éloigner de notre sujet, qui est surtout juridico-constitutionnel, que d'aborder cette question économique.

Telle était la triste situation des pays roumains au seuil du XVIII^e siècle appelé dans des pays plus heureux le « siècle des lumières ».

*
* *

Avec le commencement du XVIII^e siècle plusieurs circonstances vont coïncider pour secouer la torpeur où les provinces roumaines végétaient sous la domination turque.

La Russie plus ou moins occidentalisée et orga-

nisée par Pierre le Grand (1682-1725) va entreprendre une série de guerres contre les turcs ; elle sera aidée, mais des fois aussi sourdement combattue par les Autrichiens. Les Russes, invoquant la communauté de religion et même de race pour certains, avec les peuples de la péninsule des Balkans se posent en champions des chrétiens sous domination mahométane.

En réalité ils aspiraient surtout à obtenir accès vers les mers chaudes et si faire se peut, conquérir Constantinople.

Une longue suite de guerres ensanglantèrent le XVIII^e et le XIX^e siècles, ayant souvent pour théâtre les principautés danubiennes. La présence des russes ranime le sentiment national chez les roumains, et, effet bien inattendu, les officiers russes sont parmi ceux qui introduisent l'usage du français, la langue des salons au XVIII^e siècle, dans la société roumaine élevée.

Les gospodars étaient au XVIII^e siècle, comme nous l'avons déjà indiqué, exclusivement des Grecs phonariotes. Toute une masse de Grecs s'établit dans les pays roumains et ces derniers devinrent même un centre de culture hellénique, la haute société, presque dénationalisée, parlant plutôt le grec que le roumain et ayant des professeurs grecs. Mais ces phanariotes souvent cultivés et parlant le français, ayant même des français comme secrétaires ou précepteurs pour leurs enfants, mirent en rapport la société roumaine avec la culture occidentale. Les œuvres et

les idées françaises commencent à être connues et au commencement du XIX^e siècle les premiers étudiants roumains apparaissent à Paris.

b) *Le XIX^e siècle.*

Avec le XIX^e siècle l'histoire des pays roumains devient bien plus compliquée et nous devons nous limiter à exposer l'histoire politique constitutionnelle.

La situation politique des pays roumains sera réglée par une série d'actes internationaux. Ainsi en 1822 le traité de paix russo-turc de Cetatea-Alba (26 septembre) consécutif aux révoltes des grecs dirigées contre les Turcs et à celle des Roumains dirigée surtout contre les Grecs phanariotes ; le traité oblige la Turquie à respecter l'autonomie des principautés roumaines, qui éliront désormais leurs souverains dans des Assemblées générales. Le Sultan ne fera que confirmer cette élection. La Russie se réserve le droit d'intervention dans les cas graves. Les roumains sortaient de la sphère d'influence turque pour entrer dans celle de la Russie.

En 1829, après une nouvelle guerre turco-russe, les russes dictèrent de nouveau les conditions de la paix à Andrinople (14 septembre) ; par ce traité on stipulait de nouveau l'autonomie des principautés de Valachie et de Moldavie (Art. 5). Le commerce était déclaré libre dans la mer Noire, le Bosphore et les Dardanelles ; sur le Danube il était réservé aux Turcs et aussi à la Russie en 1822 ; la Russie obtenait pos-

session du delta et de l'embouchure de ce fleuve. Les *gospodars* seront élus à vie, non seulement pour 7 ans comme auparavant, sauf les cas d'abdication ou de destitution pour délit. Dans ce dernier cas la Russie gardait son droit d'intervention.

L'occupation militaire russe dura dans les principautés de 1828 à 1834 quand les turcs réussirent à payer le premier million de dommages de guerre. Pendant ce temps les russes instituèrent une commission mixte moldo-valaque pour donner un règlement constitutionnel aux principautés, comme il était prévu par le traité de Cetatea-Alba (1822). Ces deux règlements approuvés par les gouvernements russe et turcs et par les assemblées extraordinaires des deux pays, entrèrent en vigueur en Valachie en juin 1831 et en Moldavie en Janvier 1832. Ces actes, nommés chacun « Règlement organique » sont d'une grande importance dans l'histoire politique de la Roumanie. « L'idée de l'état naît à ce moment pour les Roumains dans sa conception moderne, comme un tout vivant basé sur des lois. C'était la substitution de la vie légale à l'arbitraire antérieur » (6). Cette constitution, car c'en était une, comprend IX chapitres, ayant trait à l'organisation politique et aussi à des mesures économiques et sociales. Nous allons nous occuper seulement de celles

(6) A. Xenopol. Histoire des Roumains. Vol. XI, page 88. Aussi C. Dişescu : « Le Règlement organique est le premier pas vers le régime constitutionnel d'aujourd'hui ; nous y trouvons, avec les restrictions, bien entendu, presque tous les principes de la Constitution actuelle (il s'agit de celle de 1866) : la

de la première catégorie. Le prince sera élu seulement parmi les membres de la plus haute aristocratie, par une assemblée extraordinaire de 150 députés pris eux aussi dans la classe élevée, sauf 27 représentants des artisans, et des commerçants. (Chap. I).

On institue une assemblée générale ordinaire composée de 42 membres, à savoir : trois évêques, 20 boyards de la première classe et 19 députés des 2.000 boyards des II^e et III^e classes. Les 9/10^e de la population, c'est-à-dire les paysans, ne sont pas du tout représentés à l'assemblée. En cas de divergence grave entre les membres de l'Assemblée, ou entre l'Assemblée et le prince, la Russie et la Sublime Porte, se réservaient un droit de suprême arbitrage (art. 56 et 57 du Règlement). — (Chapitre II).

La classe des boyards conserve tous ses privilèges : elle est dispensée de payer les impôts et garde exclusivement le droit de légiférer, d'élire le prince, l'accession aux fonctions publiques et aux grades supérieurs dans l'armée.

Les autres chapitres comprennent des dispositions administratives, financières, sanitaires, judiciaires, militaires, dans le détail desquelles il est inutile d'entrer.

Comme on voit, cette première constitution écrite de la Roumanie, qui avait le vice fondamental

séparation des pouvoirs, représentation nationale ayant le droit de voter le budget et les impôts, des commencements de décentralisation, l'indépendance de la magistrature, etc. (Droit constitutionnel, Bucarest 1915, p. 331.)

de ne pas émaner de la volonté libre de peuple et d'être imposée par une puissance étrangère, consacrait l'état existant d'inégalité sociale et assurait subtilement la domination des Russes en matière politique.

Malgré tout, le Règlement organique régla l'organisation des principautés roumaines pendant 27 ans et constitue certainement un progrès sur l'état antérieur.

L'année 1848, qui vit toute une série de mouvements révolutionnaires en Europe, fut aussi marquée dans les principautés roumaines par un mouvement insurrectionnel, plus ample surtout en Valachie, car en Moldavie il fut vite étouffé. Les révolutionnaires Valaques avaient un double but : débarrasser le pays de l'influence russe et lui donner une constitution démocratique. Ils réussirent à nommer un gouvernement provisoire et à promulguer une constitution avancée, dont nous nous occuperons ailleurs. Le mouvement Valaque était la résultante de la renaissance spirituelle roumaine et des idées que les jeunes Roumains avaient trouvées dans les universités occidentales. La Russie et la Turquie réussirent facilement à réprimer ce mouvement, en occupant militairement le pays et réglèrent son sort par la Convention de Balta Liman (1^{er} Mai 1849). Les princes roumains seront élus pour 7 ans par la Sublime Porte. Les assemblées générales, tant ordinaires qu'extraordinaires, sont supprimées et remplacées par des conseils nommés par les princes. Une

armée russo-turque tiendra garnison dans les principautés. Un commissaire turque et un autre russe resteront auprès des princes pour surveiller la marche des affaires.

Mais bientôt une grande crise européenne, la guerre de Crimée (1853), va tout remettre en question et ce que les Roumains n'ont pas pu obtenir en 1848 par la force, leur sera accordé par la diplomatie au Congrès de Paris de 1856. En effet, les puissances européennes voulaient empêcher la Russie d'avoir une trop grande influence en Orient. Par les art. 22-27 du Traité de Paris du 30 mars 1856 on décide que les principautés roumaines sont sous la garantie collective des 7 puissances signataires (France, Angleterre, Italie, Prusse, Turquie, Autriche, Russie) et on oblige la Sublime Porte à respecter l'autonomie des principautés. On institue une commission spéciale qui se réunira à Bucarest pour étudier la situation des pays roumains et le Sultan s'engage à faire élire dans chaque principauté un divan (assemblée) ad-hoc qui exprimera les doléances du peuple sur l'organisation des principautés danubiennes (Art. 24).

Le Congrès se réunira à Paris pour donner une constitution aux pays (art. 25).

Toutes ces dispositions furent suivies et le 19 août 1858 le Congrès signa la Convention Constitutionnelle des Principautés. Cet acte est la seconde, mais aussi la dernière constitution donnée par l'étranger aux Roumains.

La Convention, ne suivant qu'en partie les desiderata des divans ad-hoc (7) établit une sorte de dualisme entre les 2 principautés. Il y aura 2 princes élus à vie. Une commission centrale mixte (moldo-valaque) représentera les intérêts communs et aura l'initiative des lois d'intérêt général. Le prince était irresponsable.

La puissance législative était représentée par une assemblée élue par des électeurs primaires, ayant un revenu foncier minimum de 100 louis d'or (8), et directs (ayant un revenu foncier minimum de 1.000 louis d'or). Dans l'acte additionnel à la Convention était prévu un Sénat ou corps pondérateur dont les 64 membres étaient nommés pour moitié par le Prince et pour l'autre moitié parmi les membres des conseils généraux des districts, sur les listes de présentation de trois par district. La principale mission de ce Sénat était la sauvegarde de la Constitution, ce qui le rapproche du Sénat de la Constitution de l'An VIII en France.

La Convention prévoit dans son art. 38 la création d'une haute Cour de justice et de Cassation, dont les membres seront inamovibles. Dans l'art. 46 il y

(7) Ces desiderata avaient été exprimés par une Déclaration en quatre points: a) Le respect de l'autonomie des principautés, conformément aux anciennes capitulations signées avec la Sublime Porte. b) La réunion des Principautés en un seul Etat portant le nom de Roumanie, dont le territoire sera neutralisé. c) Election d'un prince étranger. d) Organisation du régime constitutionnel avec gouvernement représentatif.

(8) Cette ancienne monnaie valait 12 francs.

avait une véritable déclaration de droits, où l'on proclamait l'égalité civile et politique, on garantissait la liberté individuelle et la propriété privée et on promettait l'abolition de tous les privilèges, dans une prochaine législation.

La convention fut reçue avec sympathie par les Roumains, mais après la double élection du Prince Cuza, la réunion définitive des 2 principautés eut lieu et le prince, après le coup d'Etat du 2 Mai 1864 promulgua le statut (2 juillet 1864).

Ce statut qui est une nouvelle constitution, ne fit que reproduire les dispositions de la Convention de 1858 (9) : on a voulu donner un caractère national au pacte fondamental du pays.

Le statut comprend néanmoins une importante modification du régime électoral. Ainsi il maintient l'assemblée élective, mais le corps électoral est modifié dans sa composition.

Il ya aura deux collèges électoraux : celui des villes et celui des districts. Dans tous les deux il y a des électeurs directs et d'autres primaires.

Est électeur direct pour les deux collèges celui qui justifié d'un revenu de 1.200 francs.

(9) Sous le régime du Statut de 1864, furent réalisées quelques importantes réformes, telles: la promulgation d'un nouveau Code Civil imité du Code Napoléon, l'abolition du servage et l'expropriation partielle des grands domaines ruraux en faveur des paysans, moyennant paiement, la loi de l'instruction publique, qui proclama l'obligation et la gratuité de l'enseignement élémentaire, la loi d'organisation des départements et des communes; etc. (C. Dissésco, op. cit., p. 341).

Sont électeurs primaires :

1° Dans les villes de moins de 15.000 habitants ceux qui paient un impôt de 80 francs et dans les villes plus peuplées un impôt de 150 francs.

2° Dans le collège des campagnes ceux qui paient un impôt de 48 francs. Les communes rurales qui comptent 50 électeurs primaires élisent un électeur direct. L'élection des électeurs du deuxième degré se fait au scrutin public et celle des députés au scrutin secret.

Dans les deux collèges les électeurs directs et les délégués votaient ensemble.

Par l'abaissement du cens et l'institution des 2 collèges, une démocratisation incontestable de la représentation nationale était réalisée.

Le statut de 1864 ne fut pas longtemps en application, car le Prince Cuza fut obligé d'abdiquer le 11 février 1866.

Avec l'accession au trône du Prince Carol de Hohenzollern, la Roumanie allait entrer dans une nouvelle phase de son histoire politique, dont nous allons nous occuper dans un autre chapitre.

B. Etat social actuel de l'ancien royaume indépendant

Après les indications historiques qui précèdent, nous pouvons aborder plus facilement un exposé de

la situation sociale actuelle de l'ancien royaume indépendant.

L'histoire très tourmentée du peuple roumain ne lui a pas permis d'édifier au cours d'une vie tranquille une civilisation urbaine, industrielle et commerciale.

Tous les écrivains sociaux et les observateurs sont unanimes à qualifier la civilisation roumaine de civilisation agraire. Les Roumains ont toujours été et sont encore en grande majorité un peuple de paysans. Ainsi la statistique officielle indique pour l'année 1915 dans l'ancien royaume une population totale de 7.897.311 habitants dont 6.428.284, soit 81,40 o/o sont des campagnards. La capitale mise à part, il n'y a pas dans tout l'ancien royaume une seule ville qui dépasse 100.000 habitants (10).

Il faut encore tenir compte qu'en Moldavie surtout la grande majorité de la population des communes urbaines est d'origine juive et que même dans les autres parties de l'ancien royaume, la population commerciale et industrielle des villes est, en bonne partie juive, grecque, arménienne, etc...

Les villes qui existent sont, en comparaison des villes occidentales, plutôt des grands villages avec leurs grands jardins et leurs maisons de couleurs claires. Elles laissent beaucoup à désirer sous le rapport de l'urbanisme, mais on doit constater aussi que

(10) Même en considérant l'ensemble actuel du pays, il n'y a que Cluj (105.000 hab.) et Kichinau (130.000 hab.)

la misère des quartiers de prolétaires des grandes villes industrielles de l'occident, où grouille une population misérable d'ouvriers, souvent chômeurs et prêts à des mouvements de bouleversement social et qui constitue une source de continuelles préoccupations pour les gouvernants, est chose presque inconnue en Roumanie.

Cette circonstance explique le peu de succès obtenu dans ce pays par le mouvement socialiste, qui ne compte d'adhérents que dans la capitale et les rares régions industrielles du pays (région pétrolière de Prahova, mines de charbon et de fer de Transylvanie, les ports). Le mouvement socialiste, qui n'a pas manqué d'être tenté par des intellectuels formés dans les pays industriels de l'Occident, s'est avéré en général inopportun chez un peuple de laboureurs.

Les transformations politiques qu'on a réussi à réaliser si facilement, comme nous allons l'exposer n'ont pas été suivies par l'évolution sociale bien plus lente et plus difficile à diriger. Comme il y a 50 ans, ou comme il y a un siècle ou deux, les paysans continuèrent à mener dans leurs villages une existence primitive et patriarcale, très peu touchés par ce qui se passait dans les villes, subissant plutôt que réclamant les réformes, qu'on y élabore.

Tâchons de voir un peu ce qui se passe dans les villages et quel est l'aspect des campagnes roumaines.

Quand on voyage en Roumanie, à travers les

beaux paysages par les routes quelque peu accidentées que nous avons là-bas, on peut voir que les villages sont assez rares.

Ils sont constitués par des agglomérations de petites maisons bâties avec de la terre tassée, bariolées de toutes les couleurs et couvertes le plus souvent de chaume. Les costumes des paysans rappellent encore ceux des Dacs, car la Roumanie est un des rares pays où le peuple a gardé son costume national.

Les femmes portent de belles blouses brodées et comme jupe un morceau d'étoffe de couleur vive, dans lequel elles s'enroulent. Tout le monde va souvent nu pieds.

Dans le village seulement quelques notables sont habillés à la bourgeoise et cela avec une certaine approximation.

Dans tout et partout on a l'impression d'un curieux mélange d'occident et d'orient, de civilisation et de primitivisme.

Ainsi parmi les chaumières nous voyons, çà et là, une maison couverte de fer blanc. C'est le plus souvent, l'école ou la mairie. Tout à l'heure, sur la route, nous avons vu une luxueuse auto à côté des chars à bœufs des paysans.

Le peuple vous reçoit avec une large hospitalité, c'est un de ses traits caractéristiques. Il est prêt à partager son frugal repas, trop frugal car il se compose souvent uniquement de la polenta et de quelques oignons, avec l'hôte du hasard.

Mais si le citadin presse un peu trop de questions le paysan, on voit celui-ci rester sur ses gardes avec la méfiance et la ruse qu'ont partout les campagnards.

En Roumanie cette méfiance est encore plus marquée ; le souvenir des étrangers maîtres du pays est assez récent. Qui sait quelles sont les intentions de celui qui interroge, mieux vaut ne pas se livrer.

Dans sa simplicité, le paysan considère avec défiance tous ceux qui ne sont pas habillés comme lui.

Il faut retourner plusieurs fois et à de longs intervalles dans un village roumain, car seulement de cette manière on peut saisir un des traits les plus caractéristiques de sa psychologie, qui est justement l'immobilité. Les hommes qui ont quitté le pays ont beaucoup changé, mais le village, lui, reste le même. Il garde les mêmes habitudes et les mêmes occupations routinières.

On serait tenté de croire que la population qui habite ces villages n'est pas susceptible de progrès ou qu'elle est stupide. Mais par une enquête, même superficielle, on peut se rendre compte que le roumain est naturellement intelligent.

Les succès obtenus par les fils de paysans dans les écoles les plus supérieures, même à l'étranger, en sont une preuve.

Si le village n'évolue pas, lui aussi, la cause doit en être cherchée dans l'isolement où il mène une vie à lui, cristallisée depuis des siècles.

L'Eglise qui exerce une influence spirituelle en-

core profonde, donne aux paysans la tradition. Dans les écoles primaires on enseigne aux enfants des contes et des poésies, à part les rudiments de la grammaire et de l'arithmétique ; une fois sortis de l'école les jeunes paysans abandonnent toute activité intellectuelle et reprennent les habitudes ancestrales.

Ils feront, eux aussi, ce que firent leurs aïeux, ils travailleront la terre, ils élèveront des animaux, ils façonneront le bois et d'une manière générale ils accompliront les travaux les plus primitifs et les moins différenciés.

Ces travaux sont imposés aux paysans par les besoins mêmes de l'existence.

Une fois l'hiver venu toute activité cesse et les villageois passent leur temps à ne rien faire ou au cabaret. Leur esprit ne donnera que des productions naïves, comme des chansons simples et des contes fantastiques.

La production poétique populaire roumaine est vaste et elle s'enrichit chaque jour. Mais, comme on le voit, aucune innovation n'apparaît dans l'activité du village roumain. On retrouve ici le type historique de la race sans aucune tendance à l'imitation, mais sous la menace de la cristallisation (11).

Un autre trait de la psychologie du paysan roumain est une certaine passivité résignée. Si les choses tournent mal le Roumain dira que Dieu l'a voulu

(11) Nous avons utilisé pour ce trait de la psychologie des villages roumains l'ouvrage de M. Radulesco-Motru, professeur à la Faculté des lettres de Bucarest, « Le personnalisme énergétique », Bucarest 1927.

ainsi. Nous devons nous rappeler les détails sur l'histoire roumaine que nous avons donné au chapitre précédent pour jeter une certaine lumière sur l'origine de ce trait de caractère, qui rappelle l'Orient avec son fatalisme.

L'histoire nous a appris que depuis le XV^e siècle, les principautés roumaines sont tombées sous la souveraineté turque. Une vassalité de plus en plus avilissante avait alors commencé pour les Roumains. Les Turcs eux-mêmes étaient dans un état de dégradation continuelle, ce qui a entraîné leur déchéance politique.

Sous de tels maîtres, les caractères se corrompent bien facilement. Aucune guerre ne venait plus secouer la torpeur où le peuple roumain paraissait s'enliser.

A l'intérieur, nous avons vu que, dès le commencement du XVI^e siècle, presque toute la masse des Roumains était réduite au servage, par la perte de petits domaines allodiaux qu'une bonne partie d'entre eux possédait au Moyen-Age. La condition des serfs empirait avec le temps, on ne les considérait plus que comme des bêtes de somme, bonnes à exploiter.

Dans ces conditions si défavorables, l'âme des malheureux paysans se replia sur elle-même en une résignation passive. Certains voyageurs occidentaux qui traversèrent des principautés au commencement du XIX^e siècle eurent l'impression que le peuple roumain ne se relèverait jamais de sa déchéance.

Cependant ce miracle se fit, mais on ne subit pas impunément pendant des siècles un servage pour ainsi dire à deux degrés, tant à l'intérieur qu'envers l'étranger. Des tares fâcheuses en restent encore longtemps. On n'improvise pas du jour au lendemain un citoyen d'un serf. Un certain manque de résistance, de faiblesse de volonté se rencontrent chez beaucoup de Roumains.

Les efforts n'ont pas manqué pour tirer la masse des paysans de son apathie.

Le plus tenace fut certainement celui entrepris en vue de répandre l'instruction élémentaire ; on estimait, avec raison, que par ce moyen on pourrait progressivement inculquer au peuple toutes les habitudes qui caractérisent un homme civilisé. De sérieux progrès furent réalisés dans cette voie. Nous possédons quelques chiffres bien intéressants sur ce point (12).

En 1899 il y avait dans l'ancien royaume 670.107 personnes du sexe masculin sachant lire et écrire, soit 30 o/o de la population mâle, âgée de plus de 7 ans. A la même date, on comptait 174.586 femmes dans la même situation, ce qui donne un pourcentage de 8,2.

En 1912 on trouve 1.443.625 hommes lettrés,

(12) Ces chiffres sont pris dans une brochure qui reproduit une conférence donnée par M. Arghiresco, ancien secrétaire général du Ministère de l'Instruction Publique, intitulé : « L'Ecole Roumaine ». Bucarest, 1916. C'est la seule source que nous avons trouvée sur ce point, dont l'importance pour le sujet qui nous préoccupe est bien facile à comprendre.

soit 54 % de la population mâle âgée de plus de 8 ans et pour les femmes les chiffres sont de 538.422 et 22 %.

Donc on enregistrait en 13 ans une augmentation du nombre de lettrés de 1.137.354, ce qui donne une moyenne annuelle approximative de 90.000. En ce même laps de temps il y avait un progrès de 134 0/0 sur ce qu'on avait déjà réalisé jusqu'en 1899.

Depuis 1912 le pourcentage des lettres a dû encore être certainement amélioré^e; mais il ne faut pas se faire beaucoup d'illusion sur la valeur de ces chiffres, comme indice de l'état réel de l'activité intellectuelle de la masse paysanne.

Une fois sortis de l'école élémentaire, les campagnards, qui ne sont pas très bien convaincus de l'utilité de l'instruction, ne lisent presque plus rien. La vie fruste qu'ils mènent ne les oblige qu'à des rapports sociaux très simples, de sorte que leur mentalité n'est pas bien influencée par le passage à l'école. Une preuve concrète de cet état de choses est la diffusion bien restreinte dont jouissent les publications roumaines à la campagne. Les journaux et les périodiques y sont peu lus et pour les auteurs roumains, les plus célèbres, n'ont tout au plus qu'une dizaine d'éditions (13).

(13) La classe cultivée est surtout lectrice des publications françaises. On ne doit pas croire que les journaux et les périodiques manquent en roumain. La dernière statistique nous indique (septembre 1927) : 514 journaux et 433 revues, à part les publications en hongrois, allemand, etc... mais ces publications roumaines, ainsi que les œuvres des écrivains roumains ne trouvent un public plus réceptif que dans la population urbaine.

Une conséquence bien triste de l'inculture du peuple est le manque presque total d'hygiène, qui a comme conséquence une grosse mortalité infantile et la grande fréquence des maladies sociales (syphilis, tuberculose, malaria spécialement).

L'agriculture, la principale occupation des Roumains, est pratiquée d'une manière peu intensive et ne fait pas rendre au sol, naturellement riche du pays, tout ce qu'il pourrait donner.

On espère que la grande réforme agraire de 1917 aura le résultat salulaire de mettre le paysan, par le bien-être économique, à même de mener une existence plus digne tant au point de vue physique que moral. Les résultats sont encore à attendre, le temps nécessaire ne s'étant pas encore écoulé.

Telle est, en lignes générales, la situation de la classe la plus digne d'intérêt, comme étant la plus pure au point de vue ethnique, et se confondant par son nombre, avec la presque totalité du peuple roumain.

Malgré les traits sombres que l'histoire, plutôt que la nature, a marqué sur la physionomie morale du paysan roumain, il faut croire fermement que ses qualités incontestables d'intelligence, de patience et de bonté, se développeront rapidement dans les conditions favorables où il se trouve maintenant.

C'est le rôle des dirigeants de savoir tirer le maximum de ces possibilités et de faire participer le plus possible les masses populaires à l'édification de la culture et de la civilisation nationale.



Nous avons déjà dit qu'en Roumanie il n'y a pas eu une civilisation urbaine. Entre la masse des paysans et le classé peu nombreuse des boyards, il y avait comme un hiatus, une solution de continuité.

Dans la première moitié du XIX^e siècle les nouvelles exigences de la vie roumaine qui commençait à subir les influences occidentales rendaient sensible l'absence du commerce et de l'industrie dans le pays. Cette circonstance favorisa l'établissement en masse dans les bourgades du pays des Allemands, des Grecs, mais surtout des Juifs galiciens. Ces derniers, beaucoup mieux armés dans la lutte pour l'existence que les Roumains, par la longue expérience de leur vie errante parmi des étrangers, eurent vite fait de prendre la place de la petite bourgeoisie qui manquait, en accaparant le commerce et la petite industrie, surtout en Moldavie.

A l'époque de la constitution roumaine de 1866, c'était déjà un fait accompli.

Les dirigeants roumains, surtout ceux du parti libéral, qui avant guerre, jouaient le rôle de la gauche dans l'ancien royaume, n'ont pas manqué d'observer que dans la structure de la société roumaine n'existe pas une classe bourgeoise. Se faisant une conception surtout économique du rôle de cette classe, ils ont tenté par des mesures économiques et législatives de favoriser sa création et son progrès.

Ce progrès évolutif est encore en train de se

réaliser et on ne peut rien affirmer sur ses résultats (14). A ce moment on ne peut pas dire qu'il existe une classe en Roumanie ayant la mentalité bourgeoise, en ce que ce terme comporte en Occident de qualités traditionnelles de travail, d'économie et d'esprit réaliste et lucide.

La bourgeoisie est représentée plutôt par une masse de fonctionnaires de toutes catégories, qui vivent par l'Etat et forment la clientèle des partis politiques, dont ils sont les outils précieux en période électorale.

Cette classe parasitaire est d'une moralité assez douteuse et il faut reconnaître qu'elle tend à s'augmenter de nouveaux venus.

Le Roumain a une certaine faiblesse pour le

(14) Sur l'évolution de la classe bourgeoise en Roumanie nous possédons l'ouvrage bien documenté, mais d'inspiration nettement marxiste, de M. Etienne Zeletin : *La Bourgeoisie Roumaine*. Bucarest, 1925.

Partant de l'idée que l'économie domine et commande toute l'évolution sociale, l'auteur attribue une importance fondamentale dans l'Histoire de la Roumanie contemporaine au traité d'Andrinople, de 1829, qui, laissant libre la navigation commerciale sur la Mer Noire entraîna les principautés roumaines dans le mouvement mercantiliste de l'Europe capitaliste. La bourgeoisie roumaine serait née, naturellement, à la suite de cet événement et avec elle l'idéologie libérale fit aussi son apparition. Mais l'auteur reconnaît aussi qu'en Roumanie on ne trouve pas une mentalité bourgeoise, mais il attribue cette circonstance à l'attitude hostile que l'intellectualité et toute la culture roumaine a toujours eue à l'égard de la bourgeoisie dans sa période de formation. Les doctrinaires du parti socialiste, cherchent d'ailleurs vainement de retrouver en Roumanie les éléments de la dialectique marxiste. Voir la fin de la conférence de M. Moscovici : « La lutte des classes et la transformation sociale », dans le volume *Les doctrines des partis politiques*, Institut social Roumain, 1923.

fonctionnarisme, qui le fait participer au prestige dont jouit l'autorité publique.

Les jeunes intellectuels, sortis de la classe paysanne aspirent à être, eux aussi des fonctionnaires, des boyards.

Cette circonstance n'est pas de nature à favoriser la formation d'une vraie bourgeoisie. L'absence ou le manque de tradition de cette classe, cause une gêne et un certain déséquilibre dans la vie publique roumaine, qui a adopté une forme politique qui suppose l'existence d'une forte et nombreuse bourgeoisie.

La classe des boyards, grands propriétaires fonciers, a été fortement ébranlée par la réforme agraire de 1917. Naturellement peu nombreuse, elle garde une attitude plutôt réservée vis-à-vis de l'évolution politique et sociale du pays, surtout après la grande guerre.

Nous ne croyons pas nécessaire d'insister sur l'état des classes élevées du pays, car au point de vue du mouvement démocratique, les classes populaires, plus nombreuses, sont de beaucoup les plus intéressantes. Etant donné la structure sociale de la Roumanie, les paysans doivent former le centre des préoccupations de ceux qui veulent connaître la réalité sociale roumaine. Comme nous allons le voir bientôt, le même état de choses se retrouve dans les nouvelles provinces roumaines.

2. LES NOUVELLES PROVINCES

A). *Les Anciennes Provinces Hongroises.*

Les Magyars, après leur établissement en Europe, dans la région du moyen Danube, la Panonie, à une date incertaine au X^e siècle, se répandirent dans les pays situés à l'Est de la Panonie.

Ils y trouvèrent une population slavo-roumaine formant des organisations étatiques rudimentaires sous des chefs nommés Knesi.

Après une série de luttes contre ces peuples, les nouveaux venus réussirent à les assujettir au XI^e siècle (15).

Il est facile de s'imaginer quel fut le sort des vaincus, surtout à cette époque, en plein Moyen-Age et en face de vainqueurs venus de l'Asie. La masse du peuple fut réduite au rang des serfs des chefs vainqueurs et la noblesse valaque magyarisée en bonne partie.

Au contraire, le peuple garde son individualité ethnique comme le prouve son état actuel ; on doit attribuer ce fait à la trop grande différence de race

(15) Jorga (N.). Histoire des Roumains de Transylvanie et de Hongrie. Bucarest 1915, qui commente le « Notaire anonyme du roi Bella IV (1235-1276) affirme qu'on ne peut retenir des récits de cette époque que le fait que les magyars trouvèrent une population roumano-slave, ayant comme chefs des Voevodes. Les noms de ces derniers (Gelou, Menemourot, Glad, etc) et les lieux et dates des batailles sont de pure fantaisie et se rapportent à des faits de beaucoup antérieurs (p. 30).

qui le séparait des conquérants qui sont de race turanique.

Une autre circonstance renforça cet antagonisme : les Magyars, sous leur roi Etienne le Grand, canonisé par l'église catholique sous le nom de Saint-Etienne de Hongrie, avaient reçu le christianisme sous la forme catholique. De ce fait ils gravitèrent vers l'Occident. Comme nous le savons, les roumains sont de rite grec-orthodoxe ; la religion n'était pas faite pour rapprocher les deux peuples.

Dans ces provinces, un peu plus tard, au XII^e et XIII^e siècles, une émigration saxonne vient s'établir pacifiquement dans l'Est et le S. E. de la Transylvanie. Il n'y eut pas une colonisation dans le sens moderne, mais un simple déplacement de peuples vers les régions plus libres et moins habitées.

Les nouveaux venus, anciens habitants des pays rhénans, furent reçus avec bienveillance par les rois Magyars, qui voyaient avec plaisir un élément civilisé et civilisateur s'établir dans leurs possessions. Ainsi les rois Geyza en 1190 et André II en 1224 les considérèrent comme « hospites regni » et leur accordèrent des privilèges (16).

Primitivement établis en hâte dans des villages, les Saxons ne tardèrent pas à avoir une civilisation urbaine avancée, suivant leurs anciennes coutumes de la région du Rhin. Dans cette direction ils indiquèrent la voie aux Roumains et aux Hongrois. De

(1) Jorga (op. cit.) p. 33-52.

même religion que les Hongrois, les nouveaux venus se trouvèrent naturellement poussés à s'allier à eux dans la lutte pour l'existence contre les Roumains. Dans l'Est de la Transylvanie se trouve encore une tribu hongroise les Seklers.

Ces 3 nations conclurent au XV^e siècle, un pacte connu sous le nom de « Unio trium nationum », par lequel seules ces 3 nations se reconnurent des droits dans l'Etat. Les Roumains, quoique les plus nombreux étaient ignorés.

Ayant contre eux l'autorité publique, les Roumains furent maintenus au rang le plus bas de l'échelle sociale. Ils habitèrent presque exclusivement les campagnes et abandonnèrent bien malgré eux les villes et toutes les activités supérieures aux étrangers.

Contre cet état de choses, les Roumains réagirent en faisant toute une série de révoltes contre leurs oppresseurs (17).

Mais ce ne fut qu'après un compromis, consenti par une partie du clergé et de la population en 1700, avec l'église romaine, qui donna naissance à une variété confessionnelle dite greco-unie, que leur situation s'améliora un peu.

(17) Ces révoltes se succèdent sans interruption, par exemple : en 1387 dans le Banat, en 1437, en 1514 dans la province d'Oradea sous la conduite du pape Laurentziu, en 1599, 1701, en 1794 sous Horia et Clochka et enfin en 1848, particulièrement violente sous Avram Jancou, quand les Roumains alliés des Habsbourg contribuèrent à la défaite des Hongrois.

Mais le parti national roumain de Transylvanie et les quelques députés qu'on lui permettait d'envoyer dans les législatives de Budapest ne cessèrent de relever l'état d'infériorité à tous les points de vue, où le peuple dirigeant maintenait la masse des roumains.

Après ces considérations historiques, nous pouvons donner quelques lumières sur ces provinces. Incontestablement, ce sont les plus occidentales du royaume au point de vue du développement industriel, de l'urbanisme, des manifestations intellectuelles.

Plusieurs des plus grandes villes de Roumanie y sont situées : ainsi Cluj (Klausenbourg des Allemands) avec ses 105.000 habitants (18), Timichoara avec 90.000, Oradea 90.000, Arad 75.000, Satu-Mare 60.000, Brasov 50.000, etc. Mais hélas, en les visitant on a l'impression d'être encore en Europe centrale dans quelque bourg près de Budapest.

Autour de vous on parle le hongrois ou l'allemand, les nombreux journaux régionaux qui paraissent sont écrits dans ces langues et les firmes de magasins de même. Dix ans après leur réunion, dans presque toutes les villes il n'y a comme Roumains que les fonctionnaires et les militaires.

Les provinces ne seraient-elles pas roumaines ?

(18) D'après un recensement de 1923.

Toutes les données statistiques sont citées d'après l'Annuaire Statistique de la Roumanie pour 1928, édité par l'Institut de statistique générale de l'Etat auprès du Ministère de l'Industrie et du Commerce.

Mais si ! Les statistiques vont nous éclairer. Sur 5.487.966 habitants, 1.011.616 seulement, soit 18,44 o/o habitent les villes, le reste imposant de 81,56 o/o sont des campagnards.

Si nous faisons un rapprochement entre ces index de proportions, le nombre des habitants respectif par nationalité dans ces anciennes provinces hongroises (19) et les constatations historiques et sociales faites plus haut, nous sommes conduits à constater que les roumains forment dans ces provinces la masse des paysans et que la bourgeoisie et la noblesse sont étrangères (20).

Si on veut sortir de ces considérations qui traitent la question plutôt à un point de vue quantitatif

(19) Le recensement essayé en 1926 a été saboté par les minorités ethniques et religieuses du royaume peu désireuses, pour des raisons politiques de laisser connaître les chiffres exacts :

Un crédit de 103.000.000 de lei vient d'être alloué par le parlement roumain (Juin 1930) pour un nouveau recensement qui sera réalisé en décembre 1930, dans tout le pays.

Nous devons donc nous contenter des chiffres d'avant-guerre et d'approximations.

Le recensement qui a été fait en 1920, seulement dans les provinces anciennement hongroises indique, pour un total de 5.114.000 habitants :

2.930.000 Roumains,

1.305.000 Hongrois,

539.000 Allemands,

181.000 Juifs,

157.000 Divers.

Les Roumains sont donc 57,30 %.

(D'après J. Maniu) « Le problème des Minorités ».

(20) D'après le recensement de 1920 dans les provinces anciennement Hongroises, dans les villes la population est pour 45,75 o/o magyare, 25,18 o/o roumaine, 14,64 o/o allemande, et 12,62 o/o juive.

et aborder une description qualitative de la population des provinces, il faut dire dès le début qu'étant dans la sphère d'influence de l'église catholique romaine, dont la part dans la structure spirituelle de l'Europe n'est plus à démontrer, ces provinces sont nettement plus évoluées que le reste du royaume.

Fatalement les Roumains, surtout ceux de confession greco-unie, ont profité de cette circonstance. Chez eux le sentiment national devient conscient bien avant que chez leurs frères de l'autre versant des Carpathes, dont ils furent comme les pédagogues, surtout à ce point de vue.

Nous avons vu un peu plus haut le grand nombre de révoltes que les Roumains de ces provinces ont fait au cours des siècles pour améliorer leur sort et garder leur nationalité. Leurs caractères en sortirent bien trempés. Comme tous ceux qui ont lutté pour obtenir une chose, ils l'apprécient ; leur sentiment de la dignité de la personne humaine est plus développé que chez les Roumains de l'ancien royaume, ainsi que la conscience des droits individuels.

B. — *La Bessarabie.*

La Bessarabie faisait partie, jusqu'en 1812 (date de la paix de Bucarest consécutive à la guerre russo-turque) de l'ancienne principauté de Moldavie, qui tout en étant depuis le XV^e siècle sous la suzeraineté turque, gardait une certaine autonomie,

Par le traité de paix de 1812 elle fut cédée à la Russie.

La partie sud (les trois districts de Cahul, Ismail et Bolgrade) revient pour un temps aux principautés autonomes (Traité de Paris de 1856) mais le Congrès de Berlin de 1878 rendit les districts à la Russie.

Sous la domination russe, la province partagea le sort des autres provinces russes : despotisme en haut, administration locale indolente et corrompue (21).

L'essai de gouvernement représentatif des dernières années du gouvernement tzariste avec le Douma après le mouvement révolutionnaire de 1905, ne suscita aucune vie constitutionnelle dans les provinces. L'état social de la province n'évolua pas beaucoup ; la noblesse roumaine fut incorporée à l'aristocratie russe et occupa des fonctions dans l'Etat, en perdant vite le contact avec les masses paysannes.

Celles-ci continuèrent à vivre leur vie primitive d'où le gouvernement n'avait cure de les faire sortir, étant plutôt obscurantiste par méthode. La proportion des illettrés la plus forte de l'Europe nous le prouve,

Le dictionnaire statistique de la Bessarabie pour 1923, donne d'après la statistique officielle russe de 1902, les chiffres suivants :

(21) La province revient à la Roumanie sans une seule route bien entretenue et avec un très faible réseau de chemins de fer.

Dans les villes : 96.343 lettrés, soit : 32,84 o/o
 A la campagne : 186.831 » » 14,77 o/o
 en tout donc : 283.174 lettrés, soit : 15,55 o/o

Les proportions par nationalités sont les suivantes :

	Hommes	Femmes
Polonais	55,6 o/o	52,9 o/o
Velicorusses (grands russiens)	49,9	21,1
Juifs	49,6	24,1
Bulgares	31,4	6,4
Turcs	21,1	2,4
Malo-Russes (Petits russiens)	15,3	3,1
Roumains.	10,5	1,7

Comme dans toute la Russie où les paysans forment les 9/10 de la population, la Bessarabie comptait en 1919 sur 2.956.934 habitants, 2.527.750 villageois, soit 85,49 o/o.

Depuis 1861, quand l'Empereur Alexandre II supprima le servage et organisa la communauté rurale nommée mir, la situation de la classe paysanne s'était sensiblement améliorée ; toutefois il faut noter que cette classe vivait une vie à elle, étrangère de celles des villes, qui évoluaient beaucoup plus vite (22). En Bessarabie, ce sont les villes qui ont

(22) Nous avons déjà noté ce phénomène dans l'ancien royaume. Dans cette province, qui ne fut sous domination étrangère qu'un siècle, nous retrouvons le paysan roumain avec la même psychologie que nous connaissons.

été le plus russifiées, comme il était naturel. Comme c'était une des provinces où les Juifs avaient le droit de s'installer, ils n'ont pas manqué de le faire.

Voici d'ailleurs comment se répartissent, entre les différentes nationalités, les habitants de cette province en 1918, lors de la réunion à la Roumanie.

Sur 2.725.000 habitants, on comptait :

Roumains	1.810.000	soit 65	0/0
Russes et petits rus-			
siens	330.000	» 12	0/0
Juifs	270.000	» 9,8	0/0
Bulgares	210.000	» 7,7	0/0
Allemands	75.000	» 2,7	0/0
Grecs, Arméniens,			
etc	30.000	» 1,3	0/0

Lors de la Révolution russe, la province se proclama autonome et élit une assemblée nommée « Sfatul Tzareï » (Conseil de la Patrie) qui proclama le 9 Avril 1918, par 86 voix sur 138, la réunion à la mère patrie.

C. — *Bukovine.*

Il nous reste à dire quelques mots sur la Bukovine, province du Nord de la Moldavie. Celle-ci avait été annexée, sans autre forme de procès, en 1775 par l'Autriche, qui voulait bien l'avoir comme trait d'union entre la Galicie, qui lui était échue en 1772,

lors du premier partage de la Pologne, et la Transylvanie.

La corruption turque facilita la réalisation du projet, malgré la vaillante opposition de Grégoire Ghika, le Gospodar de Moldavie.

L'administration autrichienne mit tout en œuvre pour dénationaliser cette province, principalement en laissant libre accès aux petits russiens et aux Juifs de Galicie.

En 1774, le chiffre total de la population était de 75.000 habitants, dont :

63.700 Roumains,
8.400 Petits russiens
526 Juifs.

En 1910, d'après la statistique officielle autrichienne, d'ailleurs sujette à caution, il y a sur 804.822 habitants :

273.000 Roumains,
305.000 Petits russiens,
102.000 Juifs,
68.000 Allemands,
36.000 Polonais,
10.000 Hongrois.

On voit que l'Autriche n'était pas loin d'atteindre ses buts. Dans les fonctions administratives et judiciaires les étrangers sont favorisés, de même

dans les écoles où la langue officielle est l'allemand (23).

La même dénationalisation pouvait se constater dans la classe moyenne (24) et dans celle des propriétaires fonciers.

*
* *

Après ces indications sur les nouvelles provinces réunies à la Roumanie, quelques réflexions s'imposent.

Il convient de noter que ces réunions ont porté la Roumanie au rang de puissance moyenne en Europe, en doublant sa population et son étendue territoriale. Au point de vue civilisation, en ce que ce terme comprend de technique, les provinces qui ont été sous l'administration austro-hongroise ne laissent rien à désirer. Au point de vue social et national roumain la situation est moins bonne et singulièrement compliquée. Les fortes minorités ethniques ont

(23) Ainsi sur 627 fonctionnaires dans la justice il y a (1910) :

281 Juifs,
95 Roumains,
251 d'autres nationalités.

Sur 315 fonctionnaires administratifs, il y a :

33 Roumains,
39 Juifs,
243 Allemands et...

Sur 497 fonctionnaires financiers il y a :

58 Roumains,
70 Juifs,
349 d'autres nationalités.

(24) Sur 9.300 artisans, seulement 737 sont Roumains et sur 10.000 commerçants on en compte 404.

été incorporées à l'Etat roumain si unitaire avant la guerre mondiale et si ces provinces ont une structure sociale plus différenciée, cette différenciation n'affecta pas la masse roumaine, tenue le plus possible à l'écart. En Bessarabie, tout reste à faire.

Dans les nouvelles provinces, comme dans l'ancien royaume, le peuple roumain constitue, pour sa grande majorité, la classe des paysans. Les circonstances historiques, quoique différentes, ont abouti aux mêmes résultats.

Comme en Yougo-Slavie et même en France avec l'Alsace-Lorraine, certains frottements ont eu lieu entre l'ancien royaume et les nouvelles provinces, mais on doit noter que jamais on ne parla de séparatisme ou d'autonomie.

Toutefois, cette situation ne laisse pas que de compliquer la tâche du législateur et de l'homme d'Etat qui s'adresse à une population ayant vécu sous des influences et des traditions tellement hétérogènes.

CHAPITRE III

LES RÉALISATIONS JURIDIQUES DU PRINCIPE DÉMOCRATIQUES

I. — LES PROJETS.

Depuis le commencement du XIX^e siècle et parallèlement à l'évolution politique, plutôt artificielle et imposée par les puissances qui avaient des intérêts dans les principautés roumaines, la société roumaine subissait une incontestable transformation.

Il faut préciser que par Société on n'entendait à cette époque dans les pays roumains, qu'une seule classe sociale, celle des boyards, à son tour strictement hiérarchisée.

Fatalement, la société roumaine était entraînée dans le courant de la culture européenne contemporaine. L'isolement où les circonstances politiques défavorables l'avaient tenue envers l'Occident allait cesser et nous pouvons nous représenter le déséquilibre psychologique que dut causer aux premiers jeunes hommes roumains étudiant en occident, la vie dans un milieu tellement plus évolué et différent de celui de leur pays.

Le romantisme qui régnait en Occident après la révolution de 1789, les gagna facilement et ils rê-

vèrent de mettre au plus tôt leur pays au niveau de l'Occident.

L'idéologie du XVIII^e siècle, en matière politique, telle que nous l'avons ébauchée au Chap. I n'avait rien perdu de son prestige : c'est elle qui engendra les révolutions de 1830 et de 1848.

Un autre dogme cher au XVIII^e siècle, celui de la croyance au progrès du genre humain, illimité et continuels dans le temps, venait renforcer la décision des Roumains de tâcher de mettre par une série de réformes leur pays au rang de ceux civilisés. Dans les pays roumains même on assistait à une Renaissance littéraire, nationale cette fois et non plus slave ou grecque comme aux siècles passés.

C'est à cette époque de la culture roumaine qu'on doit faire remonter la confusion qui existe encore dans l'esprit de beaucoup de Roumains entre les notions de culture, occident et idéologie démocratique.

En matière politique, le courant dont nous nous occupons travaillera la société roumaine toute la première moitié du XIX^e siècle (1) sans réussir à se réaliser dans une forme légale, malgré quelques essais infructueux. Mais avec les réformes du prince Cuza,

(1) M. Nicolas Jorga place entre 1830 et 1840 la grande rupture entre l'ancien monde roumain et la nouvelle société influencée par l'Occident, rupture qui a trouvé un long écho dans la littérature roumaine. C'est l'époque des Règlements organiques (Les écrivains réalistes en Roumanie, comme témoins du changement de milieu au XIX^e siècle, Paris 1925, page 61).

que nous avons indiquées, et surtout avec la constitution de 1866 la nouvelle idéologie s'impose. C'est cette progression qui va nous occuper dans ce chapitre.

Les historiens qui se sont occupés de l'évolution politique de la Roumanie contemporaine, commencent leurs exposés à la révolution nationale de 1821, date à laquelle les Roumains, sous la poussée des idées de la révolution française et imitant aussi les Grecs qui avaient commencé leurs luttes d'indépendance contre les turcs, en Roumanie même, revendiquent le retour aux princes nationaux et l'élimination des phanariotes des affaires roumaines.

En Moldavie, les petits boyards (2), nommés aussi Carbonarii, par analogie avec l'Italie, qui n'avaient pas quitté le pays pendant les troubles causés par la révolution grecque (des Eteristes sous le prince Ypsilante) et la répression turque, envoyèrent à Constantinople une délégation qui demandait à la Sublime Porte, non seulement le retour aux princes nationaux, qui était sollicité aussi par le parti des grands boyards émigrés, mais par un projet de constitution en 77 points, des droits bien plus avancés (3).

Ce projet de constitution, le premier en Roumanie, tendait à une égalisation, au moins, des boyards

(2) Les grands boyards avaient émigré en Bukovine et en Bessarabie, sous la protection des Autrichiens et des Russes.

(3) Xenopol. Histoire des partis politiques en Roumanie. Bucarest, 1911, Vol. I, page 86 et suivantes.

entre eux. On instituait un conseil auprès du prince, qui en cas de divergence, avait voix prépondérante, on proclamait le respect de la propriété privée, la liberté individuelle, la liberté du travail et du commerce, on garantissait l'honneur des citoyens et l'égalité devant les lois, etc...

L'article 71 du projet déclare : « Le conseil du prince est le desideratum qui tient le plus au cœur à toute la masse du peuple ».

Mais les membres de ce conseil, au nombre de 41, étaient tous recrutés dans la classe des boyards, qui se réservait de même le privilège d'occuper tous les emplois publics et de ne pas payer d'impôt.

De la grande masse du peuple on n'en parlait que dans des formules abstraites et vagues.

Comme on le voit, ce projet avait une conception assez curieuse des principes de la révolution française, car il n'entendait les appliquer qu'au sein de la classe élevée. Ce n'était qu'un mouvement dirigé contre la haute noblesse, qui détenait exclusivement la conduite des affaires publiques.

Le projet, d'ailleurs, n'aboutit pas, car le sort des principautés fut réglé par le traité russo-turc de Cetatea-Alba (26 septembre 1822), comme nous l'avons indiqué ailleurs.

A partir de cette époque, le nombre toujours croissant de jeunes Roumains qui faisaient leurs études en France, apporte un puissant renfort aux idées libérales. On confondait, d'ailleurs, les notions de libéralisme et d'indépendance nationale, dans le

grand désir qu'avaient les Roumains de s'affranchir de la domination turque.

La situation de vassalité où se trouvaient les principautés, obligea les jeunes Roumains à cacher leurs véritables intentions sous des apparentes préoccupations littéraires et artistiques.

Tout un mouvement de renaissance avait son foyer en Valachie dans la « Société Philharmonique » de Bucarest.

Quand le grand vent révolutionnaire souffla sur l'Europe en 1848, il souleva aussi les espoirs des Roumains, qui jugèrent le moment opportun d'essayer un mouvement qui les affranchirait en même temps des dominations russe et turque et réaliserait aussi, à l'intérieur, une œuvre de nivellement social.

Ce mouvement fut de beaucoup plus intense en Valachie qu'en Moldavie. La révolution commença le 9 juin 1848 par une grande assemblée populaire dans une petite localité près du Danube en Oltenie, Islaz. C'est ici qu'un des chefs du mouvement, Jean Heliade Radulesco, lut une importante proclamation.

Dans cette proclamation était décrété, au nom du peuple une nouvelle constitution, comprenant 22 articles. Cette constitution avait un caractère provisoire, car elle devait être confirmée et définitivement rédigée par une Constituante, que l'art. 22 prévoyait et qu'on devait incessamment convoquer. Ce projet de constitution était fort libéral; il prévoyait la séparation des pouvoirs, la représentation nationale avec

gouvernement responsable, la garantie des libertés individuelles, etc...

Le gouvernement provisoire, qui réussit après une marche triomphale à travers le pays, à se substituer au prince Georges Bibesco, promulgua même en juillet 1848 un décret qui accordait le suffrage universel.

Ce décret ainsi que la Constitution qui n'avait jamais été confirmé par une Constituante, ne furent pas appliqués. En effet, la révolution Valaque fut arrêtée par les armées turco-russes et le gouvernement provisoire se dispersa.

La convention russo-turque de Balta-Liman, (1^{er} mai 1848) réglementa le sort des principautés roumaines.

Après cet essai infructueux la minorité agissante des patriotes roumains, trouva de nouveau l'occasion d'exprimer ses opinions lors de la réunion, en 1857, des divans ad-hoc prévus par le Traité de Paris de 1856.

Parmi les membres de ces divans se trouvaient beaucoup d'hommes de 1848. Nous voyons que le 4^e des vœux exprimés par les divans ad-hoc, identiques dans les deux principautés, se réfère à l'organisation interne du pays. On demandait un régime constitutionnel avec Gouvernement représentatif. Nous avons vu que la Convention de Paris de 1858 ne réalise qu'en partie ces desiderata (4).

(4) Voir supra, note 7, page 42.

Mais bientôt, les institutions démocratiques allaient sortir en Roumanie de la phase des projets et des vœux.

2. — LA CONSTITUTION DE 1866.

Il faut arriver à la constitution de 1866 pour se trouver en présence de la première consécration viable des principes démocratiques. Cette constitution est la première que le peuple roumain se donnait lui-même. Jusqu'à cette date, comme nous l'avons vu, les puissances étrangères réglaient le régime constitutionnel des pays roumains et le Statut de 1864 était issu d'un coup d'Etat.

En 1866, après l'abdication du Prince Cuza, les lieutenants souverains envoyèrent à la Chambre des Députés un nouveau projet de Constitution. La Chambre des Députés, qui formait l'Assemblée constituante, car le Sénat prévu par le Statut du 2 mai 1864 n'avait pas été convoqué, vota le projet à l'unanimité des 91 députés, le 29 juin 1866 (5).

Le nouveau souverain, le Prince Carol I jura le 30 juin, fidélité à la nouvelle constitution qui fut promulguée le 1^{er} juillet.

Le rapporteur de cette constitution, Aristide Pascal déclara : « Cette constitution est un monument dédié à l'avenir ».

La constitution roumaine de 1866 était, pour

(5) C. Dissesco. Cours de Droit Constitutionnel roumain ; Bucarest, 1915, page 342.

l'époque la plus libérale de l'Europe ; elle était imitée de la constitution belge du 7 février 1831, qu'elle dépassait en libéralisme sur certains points.

Comme la majorité des Constitutions du XIX^e siècle, la Constitution belge de 1831 contenait une énumération des droits individuels, que la Constitution ne se bornait pas seulement à proclamer, mais garantissait. C'est ce qui a fait opposer les garanties de droits aux simples déclarations qui forment comme le préambule de certaines constitutions et sur la valeur obligatoire et impérative desquelles on peut discuter.

La constitution belge consacrait à cette garantie ses articles 4 à 24 qui forment le titre II. Ce même titre comprend dans la Constitution roumaine les articles de 5 à 30. On avait cru nécessaire d'augmenter le nombre des articles pour obtenir une garantie plus forte. Sous le nom de droits individuels on entend l'égalité civile et la liberté individuelle (6). Nous pouvons retrouver dans le titre II de la constitution roumaine de 1866, qui fut gardé presque intact par la révision de 1923, tous les droits individuels indiqués dans les Traités de droit constitutionnel.

Ainsi au point de vue de l'égalité civile, nous trouvons proclamé : l'égalité devant la loi (art. 10), devant la justice (art. 14) dans l'admissibilité aux fonctions et aux emplois (art. 10), devant l'impôt (art. 10).

(6) Pour cette énumération, nous avons employé la classification des « Eléments de droit constitutionnel » d'Esmein.

Si nous passons à la liberté individuelle, on voit que sous ce nom sont garantis, en premier lieu, un groupe de droits ayant en vue les intérêts matériels de l'individu, à savoir : la sûreté (garantie contre les arrestations, emprisonnements et pénalités arbitraires) art. 13 et 16 ; la propriété individuelle (art. 19, 20), l'inviolabilité du domicile privé (art. 15).

Dans un second groupe on trouve une série de droits qui visent surtout les intérêts moraux de l'individu et qui sont les suivants : la liberté de conscience et du culte (art. 21), la liberté de réunion (art. 26), celle de la presse (art. 24), d'association (art. 27), de l'enseignement (art. 23) et enfin le droit de pétition (art. 28).

Nous devons faire observer que les énonciations de droits n'étaient pas complètement inconnues même dans le droit positif roumain, comme par exemple l'art. 46 de la Convention de 1858, mais en 1858, ce n'était qu'un article et il venait du dehors.

Tous ces droits individuels ont d'ailleurs un caractère négatif, en montrant ce que l'Etat n'a pas le droit de faire.

Les innovations les plus graves et pleines de conséquences immédiates se trouvaient dans le titre III de la nouvelle constitution, consacré aux pouvoirs dans l'Etat. L'art. 31 proclame la souveraineté nationale, qui s'exerce par l'intermède de la représentation nationale dont s'occupe le chapitre I de ce titre III.

Si dans le corps de la constitution on trouve des

textes comme l'art. 93 qui dit que le roi nomme et révoque ses ministres, l'art. 95, alinéa 6, qui accorde le droit au souverain de dissoudre soit simultanément, soit séparément, les 2 chambres, il est incontestable qu'on entendait mettre les 3 pouvoirs dans l'Etat sur un pied d'égalité en organisant leur collaboration.

De même la Constitution de 1866 ne parle pas de la responsabilité ministérielle, ni de l'institution du Cabinet, mais il est hors de doute que les Constituants de 1866 entendirent importer le régime parlementaire en Roumanie.

Le droit que l'art. 93 confère au souverain est, dans l'esprit du régime parlementaire, plutôt formel, car en réalité le roi doit suivre les indications du parlement. C'était une grande nouveauté en Roumanie, car si dorénavant le prince était appelé à régner et non pas à gouverner, la convention de 1858 disait encore dans son art. 14 : « Le prince gouverne avec le concours des ministres ».

Le régime parlementaire, forme perfectionnée de gouvernement représentatif, était appelé à fonctionner aussi en Roumanie.

Voyons maintenant quelles étaient les dispositions constitutionnelles à propos de la représentation nationale, base de ce régime.

A. Le Régime électoral.

On admit ce que les gens de l'époque nommaient le « suffrage universel mitigé ». C'est-à-dire

que tous les citoyens mâles, s'ils remplissaient certaines conditions, étaient appelés à voter, sauf certaines distinctions, dans le corps électoral, que nous allons indiquer (art. 57).

Il est à remarquer que personne, même parmi les gens d'opinions avancées, ne fut d'avis que le suffrage universel pur et simple serait opportun. Mais si tout le monde allait voter, ce qui d'ailleurs existait sous le statut du 2 mai 1864, résultat du coup d'état, on peut dire qu'au point de vue censitaire, le nouveau régime était moins libéral.

Ainsi pour la Chambre des députés, le corps électoral est divisé en quatre collèges.

Faisaient partie du premier collège les électeurs pouvant justifier d'un revenu foncier (rural) d'au moins 3.600 lei.

Dans le second collège étaient ceux qui avaient un revenu foncier rural entre 1.200-3.600 frs.

Le troisième collège est réservé aux villes, aux commerçants et industriels pouvant justifier qu'ils payaient 80 frs par an d'impôts. Il y a certaines dispenses de cens pour les professions libres.

Enfin, font partie du quatrième collège, ceux qui payent un impôt si infime soit-il et qui ne font partie d'aucun autre collège. Ils élisent, au second degré, un député par district.

Pour le Sénat, le corps électoral est divisé en 2 collèges. Font partie du premier collège tous les propriétaires de fonds ruraux du district, qui ont un revenu minimum de 3.600 lei.

Au second collège se placent ceux qui ont un revenu foncier entre 1.200-3.600 lei avec préférence pour les habitants des villes.

Une loi électorale votée le même jour (30 juin 1866) précisait tous les détails.

Comme nous voyons, sur les 6 collèges électoraux qui existaient pour la Chambre et le Sénat, 5 étaient réservés aux classes privilégiées et un seul laissé aux paysans qui formaient l'immense majorité de la population du pays.

On n'avait pas osé retirer le droit de vote accordé largement par le Coup d'Etat du prince Cuza, mais on avait organisé le régime électoral de telle manière que ce n'était plus que la représentation de quelques milliers d'électeurs privilégiés. On a voulu expliquer cette circonstance par une transaction intervenue entre les deux partis, libéral et conservateur.

Au premier collège il arriva qu'il n'y eut que 20-25 électeurs et dans le district d'Ismail au premier collège pour le Sénat, il n'y eut à une élection qu'un seul électeur qui vota pour lui-même !

*
* *

Une réforme s'imposait. Elle fut réalisée en 1884 quand, par la loi électorale du 9 juin on changea la division du corps électoral en collèges et on modifia la procédure électorale.

Voici le texte de cette loi qui, avec de petites mo-

difications fut le régime électoral de la Roumanie jusqu'à la grande guerre (7).

Art. 2. — Le corps électoral est divisé dans chaque département en trois collèges (art. 58, Const. 1866).

Art. 3. — Font partie du premier tous ceux qui réunissant les autres conditions requises par la loi, ont un revenu rural d'au moins 1.200 lei (Art. 55 Const).

Art. 4. — Font partie du deuxième collège tous ceux qui réunissant les autres conditions requises par la loi ont leur domicile et leur résidence dans les villes urbaines et paient à l'Etat un impôt direct annuel d'au moins 20 lei. Sont dispensés de cens dans ce collège : les professions libérales, les officiers en retraite, les pensionnés de l'Etat et ceux qui ont un diplôme d'enseignement primaire.

Art. 5. — Font partie du troisième collège tous ceux qui ne sont pas électeurs dans le premier et le deuxième collège et payent un impôt si minime soit-il à l'Etat.

Les électeurs de ce collège, qui ont un revenu foncier rural de plus de 300 lei et qui savent lire et écrire peuvent voter à leur choix, soit directement, soit indirectement pour le délégué dans leur com-

(7) Des modifications lui furent apportées par la loi du 14-III-1906 qui organisa tout le mécanisme électoral et consacra le système de vote uninominal. De même la loi du 18-II-1907 établit la permanence des listes électorales ayant autorité de chose jugée pour un an ; elle abroge les art. 37, 46 de la loi de 1884.

munie avec les électeurs illettrés et ceux qui n'ont aucun revenu.

50 électeurs élisent un délégué

Le premier collège élit :	79 députés.
Le deuxième collège élit :	72 —
Le troisième collège élit :	40 —

191 —

L'article 7 prévoit que pour le Sénat le corps électoral se divise en deux collèges. Le premier comprend ceux qui ont un revenu annuel foncier urbain ou rural d'un minimum de 2.000 lei, et le second ceux qui ont un revenu entre 800-2.000 lei (art. 9).

Il y a des dispenses de cens dans les deux collèges.

D'après cette nouvelle loi électorale la situation n'était pas beaucoup changée. Sur les 5 collèges électoraux, quatre étaient réservés à la classe privilégiée du fait du cens. Le troisième collège qui élisait 40 députés sur le total de 191 avait seul mission de représenter les intérêts des paysans.

*
* *

B. L'application des principes.

Nous connaissons maintenant le complexe des institutions que la Roumanie venait d'adopter après 1866. Tâchons de voir quelle fut la manière dont ce

rouage compliqué fonctionna une fois transplanté dans le milieu social roumain.

Dans cette voie, nous devons commencer par la base, c'est-à-dire en exposant la façon dont la délégation du pouvoir par la nation à ses représentants légaux avait lieu en pratique.

Sur ces faits, déjà assez lointains, la vérité commence à se faire jour, et les opinions à être unanimes à reconnaître que les élections étaient sous le régime de la Loi de 1884, bien loin de ce qu'elles devaient être.

Dans les collèges restreints on usait largement des systèmes de la pression administrative, des dépouilles et même de la corruption directe qui, avec le scrutin uninominal, qui a été nommé par quelqu'un la clef de voute du système de corruption électorale, et les collèges électoraux restreints pouvait se donner libre cours.

Au troisième collège, les choses étaient pires encore. Les paysans, pour la plupart analphabètes, comme nous l'avons montré, ne comprenaient que la candidature officielle. Ces candidats officiels ne se donnaient souvent pas même la peine d'aller se présenter en campagne électorale, sûrs comme ils l'étaient que la pression officielle, cette fois sous forme de brutalité de fait et non plus d'intimidation ou de marchandage, était suffisante pour les faire triompher dans la majorité des cas.

Très rarement, un candidat de l'opposition,

jouissant d'une popularité exceptionnelle, réussit à se faire élire au troisième collège.

Les paysans, électeurs primaires pour la plupart, étaient obligés de voter les délégués favorables au gouvernement et ces derniers se rendaient souvent sous l'escorte des gendarmes, à la résidence du district pour voter (8).

D'ailleurs les paysans eux-mêmes considéraient comme une corvée inutile le vote, qu'ils ne comprenaient pas très bien et qu'ils n'avaient jamais sollicité.

Le troisième collège était presque de droit gouvernemental. Avec de telles élections, nous nous imaginons aisément ce qu'était la vie parlementaire.

Le gouvernement ayant à sa disposition une forte majorité, qu'il avait fait élire, pour ne pas dire nommer lui-même, faisait ce qu'il voulait.

De ce fait, tout le mécanisme constitutionnel parlementaire, tel qu'il s'est constitué par une longue tradition en Angleterre, en France (9), en Belgique, d'où la Roumanie l'avait importé, d'un fonctionnement si délicat, car il suppose un équilibre

(8) Sur ce qu'étaient les élections en Roumanie sous le régime de la loi de 1884, voir la thèse de M. Tataresco : « Le régime électoral et parlementaire en Roumanie ». Paris 1912. Aussi Pouloupoulo : « Le vote des illettrés », Thèse Paris 1923 ; Paul Negulesco « Traité de droit administratif roumain », Bucarest 1925, page 14, etc...

(9) Voir Esmein. Les Règles du gouvernement parlementaire, p. 152-160, *op. cit.*

J. Barthélémy, Traité, p. 162 et suiv.

parfait entre les facteurs constitutionnels, se trouva dévié.

Par une tacite entente des hommes d'état, il fonctionna de la seule manière dont il pouvait le faire dans un milieu social qui n'y était pas du tout préparé. Ainsi, normalement, on appelle au pouvoir le parti qui a la majorité et la confiance du parlement et le Souverain, ou en général le chef de l'Etat, se borne à acquiescer à ce choix.

Mais avec un parlement roumain, même en supposant qu'il fut renouvelé au bout des 4 ans légaux, on risquait de voir s'éterniser au pouvoir le même parti. L'opposition, étant condamnée à une éternelle minorité au Parlement, prenait le parti d'abandonner la lutte parlementaire, quelquefois en démissionnant en bloc et faisait une violente campagne d'opinion, jusqu'à ce que le Gouvernement, usé, démissionna de lui-même, ou que le souverain confia le pouvoir au chef du parti adverse, car en Roumanie, il n'y avait avant la grande guerre que 2 partis (libéral et conservateur).

Le nouveau chef de gouvernement s'empressait de faire des élections, car naturellement le parlement avait été dissous, qui montraient que, du jour au lendemain, le pays avait brusquement changé d'avis sur ceux à qui il accorderait sa confiance, car la minorité d'hier devenait infailliblement une imposante majorité.

On n'eut jamais à enregistrer le cas d'un gouver-

nement contraint à démissionner du fait d'un vote de méfiance des Chambres (10).

Le souverain était dans la nécessité de jouer un rôle beaucoup plus décisif qu'il ne l'est dans la tradition parlementaire des pays occidentaux et ce fait n'était pas de nature à augmenter le prestige de la couronne, ainsi mêlée aux luttes et aux intrigues politiques.

Cet état de choses, qui avait sa base dans le manque de résistance du corps électoral aux pressions administratives, manque de résistance facile à expliquer par les circonstances historiques que nous avons exposées plus haut et qui ont été loin de constituer une école de civisme, ne manqua pas d'être aperçu et relevé, au sein même du Parlement roumain (11).

Des ministres même reconnurent que les élections avaient été l'œuvre de l'administration. Mais ils avaient la possibilité de répondre à l'opposition qu'elle-même en avait fait et en fera probablement autant dans l'avenir. A cette allégation il était difficile de répondre, car c'était la vérité.

Si les dispositions constitutionnelles relatives à la représentation nationale furent appliquées de la manière que nous venons de montrer, la garantie des droits individuels, qui est contenu au titre II de

(10) Il faut faire une exception pour le cas de 1901, mais alors il y eut une scission au sein du parti majoritaire.

(11) Débats de l'Assemblée des députés, 21-23 mars 1911 et du Sénat 25 mars et 8 et 14 avril 1911 (d'après Tataresco).

la Constitution, n'eut pas un sort meilleur, tant au point de vue de son application que de sa valeur éducative.

La masse du peuple qui venait à peine de sortir du servage, était incapable de prendre connaissance du texte de la constitution, car elle ne savait pas lire.

Sortie depuis 2 ans à peine du servage, quand fut importé la Constitution, de 1866, elle avait pour ses seigneurs un respect patriarcal. Nous avons vu ailleurs ce qu'était et est encore la mentalité des paysans.

Les fonctionnaires et les agents du gouvernement, eux-mêmes, n'hésitèrent pas à violer les dispositions garantissant les droits individuels, et le fait de répandre le texte de la constitution dans les villages fut considéré par les tribunaux, comme subversif (12). On voit que, dans ces conditions, l'influence réelle de la constitution, ne pouvait s'exercer qu'au sein de la classe dominante.

*
* *

Pour sortir de ce cercle vicieux, où la moralité du pays risquait de se compromettre définitivement et dont les révoltes de paysans de 1907 avaient été comme une confirmation en montrant le profond mécontentement du peuple envers ses dirigeants,

(12) Paul Negulesco. Traité de Dr. administratif Roumain. Buc. 1925, p. 212. cite les décisions du tribunal de l'Olt du 8 avril 1899 et de celui de Teleorman du 5 juin 1899.

qui s'occupaient bien peu de ses besoins réels, on songeait comme remède à une réforme électorale en introduisant le vote par Collège unique et au partage des grands domaines agricoles aux paysans.

On faisait remarquer qu'aux élections de 1914, pour 1.644.302 hommes majeurs, on n'avait eu comme électeurs directs qu'un nombre de 101.309, ce qui donne un pourcentage de 6,1, et pour le Sénat il n'y eut que 24.921 électeurs, soit 1,5 0/0.

On espérait, par un élargissement du corps électoral; changer les mœurs électorales et politiques. C'était attribuer une bien grande valeur à un changement de chiffres.

Sur l'opportunité et l'efficiencé de ces réformes, les avis étaient loin d'être unanimes. Ainsi le Professeur Dissesco dans son cours de Dr. Constitutionnel (Edition 1915) déclare : « avec la réduction de la grande propriété et le collège unique, la Roumanie deviendra un pays de paysans » (p. 876).

Mais le parti libéral, mieux organisé et ayant pour ce motif détenu le pouvoir plus longtemps, grâce à la confiance de la couronne, inscrivit ces réformes à son programme, dans un but aussi de tactique politique pour donner une réplique au parti conservateur qui avait eu un succès de politique extérieure par la paix de Bucarest de 1913.

Une révision de la constitution de 1866 aux articles ayant trait à la représentation nationale et aux causes d'expropriation de la propriété privée (art. 17) était nécessaire pour les réaliser.

La proposition de révision fut lue au Sénat le 27 février 1914 et à la Chambre le 1^{er} mars de cette même année.

La grande guerre et l'opposition du parti conservateur empêchèrent la Constituante de réaliser son œuvre.

3. PÉRIODE DE TRANSITION DE 1918-1923

Ce ne fut que pendant la guerre, que le souverain impressionné par la vaillance et le stoïcisme du soldat-paysan roumain, crut bien faire pour son peuple en établissant, par le décret-loi du 14 novembre 1918, relatif à l'organisation électorale de l'ancien Royaume et de la Bessarabie, non pas le collège unique, mais le suffrage universel (13).

La masse des paysans, dont nous avons tâché de montrer l'état intellectuel, qui avait voté jusqu'à cette date par délégation au troisième collège, était appelée à voter directement. Comme on se rendait compte qu'on doit faciliter le vote à un grand nombre d'illettrés, on prit la précaution de faire choisir par chaque liste de candidats un signe distinctif —

(13) Art. 1. — Tous les citoyens roumains majeurs éliront, par le suffrage universel, égal, direct et au moyen de la représentation proportionnelle, un nombre de députés, proportionnellement à la population.

Art. 2. — Chaque département formera une circonscription électorale et élira un député pour chaque 30.000 habitants et un pour chaque fraction supplémentaire, supérieure au nombre de 20.000 habitants. (Moniteur officiel Roumain, 13 XII, 1918, N° 220-1918).

figure géométrique ou objet manuel qui, imprimé sur le bulletin de vote dans le carré réservé à la liste respective, permettra à l'électeur illettré de mettre le sceau avec le mot « voté » sur la liste de son choix, sans avoir besoin de lire les noms des candidats.

Comme système d'application de la représentation proportionnelle on choisit, parmi les multiples qui existent, celui d'Hond, ou du diviseur commun pratiqué en Belgique depuis 1899 (14).

On admettait aussi le panachage, c'est-à-dire la faculté pour l'électeur de choisir sur plusieurs listes le nombre de députés à élire, en rayant les noms de ceux qui n'ont pas sa préférence sur les listes respectives. Il est probable que cette faculté fut assez peu employée, étant donné le nombre des électeurs qui ne savent pas lire.

A l'intérieur des listes, on attribuait les sièges à ceux qui, par le système du panachage, avaient recueilli un plus grand nombre de voix ; à égalité on tirait au sort. Sur ces points le système s'écartait de celui belge, qui n'admet pas le panachage et qui attribue les sièges suivant l'ordre de la liste de candidature.

(14) Ce système, qui applique le critérium de la plus forte moyenne pour la répartition des sièges par listes, consiste à diviser les nombres de voix obtenus par les listes par 1-2-3 etc ; on range les chiffres obtenus par valeur décroissante, en descendant jusqu'au chiffre qui correspond au nombre de sièges à pourvoir. Ce chiffre est le diviseur commun. On donne autant de sièges à chaque liste, combien de fois le diviseur qui est le chiffre répartiteur est compris dans le total de voix obtenues par la liste.

Ce système électoral qui avait d'ailleurs un caractère transitoire, car il devait être remplacé par une loi électorale définitive, consécutive à la Constitution nouvelle que le pays, sorti agrandi de la guerre et avec une structure sociale différente, devait nécessairement se donner, fut appliqué en Décembre 1919.

Ce furent les premières élections libres en Roumanie.

Les résultats qu'elles donnèrent furent intéressants et symptomatiques. Le parti libéral, qui était l'auteur de la réforme et celui qui avait fait la guerre ne réussit à obtenir qu'un tiers des mandats et le parti conservateur n'eut que 16 sièges. La faveur du corps électoral composé pour sa majorité de paysans, alla au parti paysan, qui avait eu l'habileté de choisir comme signe électoral une faucille. Les nouveaux parlementaires, manquant de toute routine et de compétence, étaient incapables de faire une œuvre législative et gouvernementale viable.

Ce Parlement fut dissous et les nouvelles élections qui eurent lieu en mai 1920 donnèrent une majorité de 2/3 au gouvernement du général Averesco, dont le parti s'était abstenu aux précédentes élections.

Le succès de ce parti s'explique par l'immense popularité, quasi mystique, dont son chef jouissait après la guerre, dont il était un des héros. Les masses populaires, qui, aux élections précédentes, avaient fait une si large confiance au parti paysan,

un an après l'abandonnait sans motif sérieux pour chercher ailleurs une nouvelle idole.

Ce Parlement, où l'opposition était représentée par le parti paysan n'eut pas une existence plus longue que le précédent et pour les mêmes motifs. Le gouvernement Averesco, ne pouvant pas gouverner démissionna en novembre 1921.

Cette époque des premiers temps de l'application réelle en Roumanie du gouvernement représentatif issu du suffrage universel, rappelle beaucoup par son caractère trouble l'époque de 1866 à 1871, quand, après l'introduction du gouvernement parlementaire dans ce pays, 11 gouvernements se succédèrent au pouvoir, comprenant quelquefois les adversaires politiques les plus acharnés et qui prit fin par l'établissement des mœurs électorales que nous savons, lesquelles, par le moyen de parlements nommés, donnèrent une certaine stabilité au régime politique.

L'opinion publique éclairée, vit le problème dans toute sa gravité. Les auteurs mêmes de la réforme, les libéraux, qui, comme on l'a vu, risquaient de se voir exclus du rang de parti de gouvernement, se rendirent compte que la réforme électorale avait été prématurée. Sans recourir à une rétraction et sans aucune restriction légale, on conjura les effets anarchiques que la mesure pouvait avoir sur le gouvernement du pays, par un compromis de fait.

Ce qui s'était passé après la constitution de 1866

se passa encore une fois en Roumanie. La mesure destinée à assainir les mœurs politiques fut au contraire corrompue et les élections qui eurent lieu en 1922 sous le gouvernement libéral furent identiques à celles d'avant la guerre, sous le régime censitaire. Par la pression administrative et la candidature officielle, les libéraux, qui étaient réduits à la portion congrue aux précédentes élections, obtinrent 60,3 % des suffrages exprimés, ce qui leur donna 71,8 % des sièges de députés et pour le Sénat 132 places sur les 168 sénateurs élus par le corps électoral, avec un pourcentage de 60,4.

Les chefs de l'opposition protestèrent vainement et déclarèrent ne pas prendre part aux séances du Parlement ainsi élu (16). Avec ces majorités, compactes et disciplinées, le parti libéral put gouverner jusqu'à l'expiration du mandat légal de 4 ans des chambres, qui avaient le caractère de constituantes, comme il avait été précisé par le décret même de convocation du corps électoral (Moniteur off. du 33-1-1922).

La constitution que ces assemblées donnèrent à la Roumanie va nous occuper au chapitre suivant, ainsi que la loi électorale définitive, qui réglemente les principes posés par cette constitution.

(16) Séance du 12 IV 1922 (Moniteur officiel de Roumanie) 14.IV.1923.

LA CONSTITUTION DE 1923

Le constituant roumain avait la mission de mettre d'accord le pacte fondamental du pays avec la nouvelle situation que la guerre avait créée à la Roumanie.

De même, depuis 1866 le Droit public avait subi, sous la poussée de nouvelles tendances idéologiques et sociales, des changements importants qu'on jugea bon de faire entrer dans une Constitution moderne.

Les modifications, que par décret-lois, avaient été apportées aux principes constitutionnels, comme celles relatives au régime électoral, aux causes d'expropriation de la propriété privée, à la naturalisation des israélites, etc... devaient aussi être mises en harmonie avec la constitution.

Les constituants de 1923 travaillèrent sur le cadre de l'ancienne constitution dont ils gardèrent les 8 titres ou subdivisions.

Nous allons nous occuper ici des Titres II et III, comme pour la Constitution de 1866, car ayant trait respectivement aux droits individuels et aux puissances dans l'Etat, ce sont les seuls qui intéressent notre sujet.

La Roumanie nouvelle comprenant de nombreu-

ses minorités ethniques et religieuses, l'article 5 déclare que les différences d'origine ethnique, de langue ou de religion, n'empêchent pas les Roumains de jouir des droits individuels.

L'art. 6 qui s'occupe de l'exercice des droits politiques, comprend dans son 2^e alinéa, une importante innovation. Il prévoit que : « Des lois spéciales, votées avec la majorité des 2/3, détermineront les conditions dans lesquelles les femmes peuvent avoir l'exercice des droits politiques ».

Et l'alinéa 3 continue : « Les droits civils des femmes seront établis sur la base d'une complète égalité des 2 sexes ».

L'extension du suffrage aux femmes qui a eu lieu principalement dans les pays anglo-saxons et slaves était la cause de cette disposition constitutionnelle. En Roumanie même, le mouvement féministe est très faiblement représenté, sauf dans la capitale.

Jusqu'à présent, cet alinéa n'a pas reçu d'application, comme d'ailleurs dans le reste des pays latins. Une seule concession a été faite aux femmes, en leur accordant l'électorat et l'éligibilité aux Conseils Municipaux.

A propos de la garantie contre les arrestations illégales, l'art. 11 prévoit que le mandat d'arrestation doit être présenté au moment de l'arrestation ou au plus tard dans les 24 heures.

L'article 25 renforce la liberté de la presse, en précisant qu'aucune mesure préventive (censure, autorisation préalable, caution, avertissement), ni sus-

pension ou suppression ne pourront être prises contre elle.

Les délits de presse sont jugés par le jury, sauf trois exceptions pour les délits de lèse-majesté et contre les représentants diplomatique, les provocations aux crimes et aux rebellions quand elles n'ont pas été suivies d'exécution et les calomnies, injures ou diffamations.

Dans ces cas exceptionnels, la justice ordinaire est compétente.

Même l'action en dommages-intérêts relève d'une manière générale du jury (art. 105). L'arrêt préventif en matière de presse est interdit.

Dans l'art. 21 un nouveau principe, celui de l'assistance sociale, fait son apparition, car on prévoit que tous les facteurs de la production jouissant d'une égal protection, l'Etat pourra intervenir par des lois dans les rapports de ces facteurs pour prévenir les conflits sociaux et économiques. De même des lois régleront l'assurance sociale des travailleurs en cas de maladie, d'accident ou autres (17).

Dans ce même ordre d'idées, l'art. 24, alinéa 4, prévoit que l'Etat, les départements et les communes aideront les élèves et les étudiants nécessiteux, dans tous les degrés de l'enseignement, dans la mesure que des lois régleront.

(17) Toute une législation d'assistance ouvrière existe en ce moment en Roumanie. On a créé aussi un Ministère du Travail. Comme nous l'avons dit dans notre Introduction, nous laisserons de côté ces questions, qui sortent du droit constitutionnel.

L'art. 30 prévoit que les actions contre les agents du pouvoir exécutif, n'auront pas besoin d'autorisation préalable.

Telles sont les innovations que la Constitution du 29 mars 1923 a inscrites au Titre des libertés individuelles. On voit que celles-ci sont encore mieux garanties au moins formellement, que sous l'ancienne Constitution de 1866.

Si nous passons au Titre III, nous voyons qu'une importante innovation se trouve dans une nouvelle section (III) du Chapitre de la représentation nationale. En effet, par l'art. 76 on institue comme auxiliaire du pouvoir législatif, un conseil législatif. D'après le texte même de cet article le rôle de ce conseil est d'aider, d'une manière consultative, à la confection et à la coordination des lois, qui émanent soit de la puissance exécutive, soit de l'initiative parlementaire. De même pour la confection des règlements d'application des lois.

La consultation de ce conseil est obligatoire pour tous les projets de lois, sauf ceux qui ont trait à des crédits budgétaires.

Si le conseil ne donne pas son avis, dans un terme que la loi constitutive déterminera, les Assemblées peuvent passer outre et discuter et voter les projets.

Ce Conseil a été créé et étant recruté avec beaucoup de soin, il rend de sérieux services, comme collaborateur à l'élaboration des lois.

Un conseil similaire existait en Roumanie au

temps du Statut de 1864, portant le nom de Conseil d'Etat, mais il fut supprimé par les Constituants de 1866, ayant été considéré comme un collaborateur trop dévoué du prince Couza.

Dans le Chapitre III qui traite des Ministres, les art. 92 et 93, parlant textuellement du conseil des ministres et du gouvernement, la discussion qui pouvait avoir lieu sous l'ancienne constitution sur l'existence d'un Cabinet solidaire, qui gouverne et est responsable politiquement, n'a plus de sens.

La nouvelle Constitution entendait par sa lettre maintenir et renforcer le régime parlementaire.

Des dispositions constitutionnelles se référant à l'organisation de la représentation nationale, nous allons nous occuper plus longuement dans la section suivante consacrée au régime électoral.

A. — *La loi électorale de 1926*

Arrêtons, maintenant, notre attention sur la Loi électorale pour l'assemblée de députés et le Sénat, que le parlement qui avait voté la Constitution du 29 mars 1923, tenait à voter avant de se disperser.

Une loi de cette importance, par le fait qu'elle organise justement la naissance de la représentation nationale, est comme le fondement de tout l'édifice constitutionnel, dont elle applique d'ailleurs les principales dispositions.

Quelles étaient les dispositions de la nouvelle constitution concernant le droit électoral et que la

nouvelle loi devait préciser et appliquer ? Elles sont contenues dans le Chapitre I, qui traite de la représentation nationale, du titre III sur les puissances dans l'Etat, suivant le cadre de l'ancienne Constitution de 1866. A la sect. I de ce chapitre qui porte le titre « De l'Assemblée des députés » on peut lire les 3 articles suivants :

Art. 64. — L'Assemblée des députés se compose de députés élus par les citoyens roumains majeurs par suffrage universel, égal, direct, obligatoire et secret sur la base de la représentation des minorités.

Art. 65. — L'élection des députés se fait par circonscriptions électorales.

La circonscription électorale ne peut pas être plus grande qu'un département.

La loi électorale établit le nombre des députés à élire dans chaque circonscription, en proportion avec la population.

Art. 66. — Pour être éligible à l'Assemblée des députés, on doit :

- a) Etre citoyen roumain,
- b) Avoir l'exercice des droits civils et politiques.
- c) Avoir l'âge de 25 ans révolus.
- d) Avoir le domicile en Roumanie.

La loi électorale déterminera les incapacités.

Dans sa section II du chapitre, la constitution s'occupe du Sénat.

Art. 67. — Le Sénat se compose de sénateurs élus et sénateurs de droit.

Art. 68. — Tous les citoyens roumains à partir de l'âge de 40 ans révolus, élisent, par circonscription électorales qui ne peuvent pas être plus grandes que le département, par suffrage obligatoire, égal,

Le nombre des sénateurs à élire dans chaque circonscription, sera établi par la loi électorale, en proportion avec la population.

Art. 69. — Les membres élus dans les conseils départementaux et les membres élus dans les conseils communaux urbains et ruraux, réunis dans un seul collège, élisent par suffrage obligatoire, égal, direct et secret, un sénateur par département.

Art. 70. — Les membres des chambres de commerce, d'industrie, de travail et d'agriculture, réunis dans des collèges séparés, élisent dans leur sein, un sénateur pour chaque catégorie et pour chaque circonscription électorale. Ces circonscriptions électorales spéciales seront fixées par la loi électorale, leur nombre ne pouvant pas être plus grand que six.

Art. 71. — Chaque université élit, dans son sein, par le vote de ses professeurs, un sénateur.

La section continue, jusqu'à l'art. 75 de la Constitution, en énumérant les catégories de sénateurs de droit et en précisant leur situation.

Tels étaient les principes que la loi électorale devait appliquer. On remarque que dans la consti-

tution, l'art. 64 ne parle plus de la représentation proportionnelle, que le décret-loi du 14 novembre 1918 admettait dans son article premier comme nous l'avons montré. Dans le texte de l'art. 64, elle a été remplacée seulement par le représentation des minorités. Voyons comment la loi électorale du 27 mars 1926 appliqua les principes constitutionnels.

Cette loi subit, après avoir été votée par le Sénat, une importante modification à la Chambre des Députés, qui bouleversa tout le système. Montrons d'abord quel fut le système primitif. Sur ce projet de loi dans sa première forme, nous possédons l'exposé des motifs du ministre de l'intérieur et président du conseil à cette époque, Jean J.-C. Bratiano, le chef du parti libéral, un des hommes d'Etat ayant le plus grand prestige dans le pays.

Ce système admettait comme premier principe celui de la majorité absolue. Seulement dans le cas où dans une circonscription, il n'y avait pas de liste majoritaire, s'appliquait la représentation des minorités, d'après le système du quotient et pour l'attribution des sièges « en l'air » d'après le système du plus grand reste. On adoptait le scrutin de liste, sans faculté de panacher.

Ce système pouvait être rapproché de celui de la loi française du 12 juillet 1919, qui a le même caractère hybride en appliquant le système majoritaire et en même temps, mais subsidiairement seulement, la représentation proportionnelle par le système du quotient. La proportion d'application res-

pective des deux systèmes ne peut pas être prévue.

Le projet, couvert par l'autorité de Jean Brătianu, fut voté par le Sénat roumain (8).

Il faut remarquer que ce projet respectait la lettre de la Constitution.

Mais dans la commission administrative de la Chambre des députés, le projet de loi subit de telles modifications que tout le système électoral en fut changé.

Comme le projet, ainsi qu'il fut amendé par cette commission, devient la loi définitive, qui est toujours en vigueur, nous devons en donner un exposé plus ample.

La nouvelle loi institue, par son art. 55, une commission électorale centrale composée de 5 membres et quatre suppléants, pris parmi les membres de la Cour de Cassation, de la Cour d'Appel de Bucarest et du Conseil législatif. Cette commission, d'après le texte même de l'article en question, a l'attribution de centraliser les résultats électoraux, de faire des calculs, de répartir les mandats et de proclamer les députés élus et ceux suppléants et d'exercer une certaine juridiction sur les déclarations de candidature.

Après que le vote a eu lieu, les circonscriptions

(18) Une modification favorable à la représentation des minorités fut introduite par la Commission administrative du Sénat, en exigeant au lieu de la majorité absolue, une majorité de 60 % pour proclamer une liste de candidats majoritaire et élue intégralement. (Voir le rapport au Sénat de M. C. Dimitriu).

électorales départementales totalisent les voix obtenues dans toutes les sections de vote par chaque liste. Toutes les circonscriptions électorales du pays au nombre de 71, envoient les chiffres respectifs à la commission centrale (art. 86). Une fois tous les résultats parvenus, la Commission procède à ses travaux, qui, d'après l'art. 89, consistent à :

1) Répartir les mandats aux groupements politiques dans tout le pays.

2) Répartir les mandats de chaque groupe par circonscriptions.

3) Attribuer les mandats dans chaque liste.

Pour réaliser ces répartitions on totalise le nombre des votants, des bulletins annulés et des voix réunies par chaque groupement politique. On calcule le pourcentage de voix obtenu par chaque groupement politique sur le total des votes exprimés dans tout le pays.

Le groupement politique, qui d'après le calcul a réuni le plus grand nombre de voix dans tout le pays, mais au moins 40 %, est déclaré groupement majoritaire, et les autres minoritaires.

On ne déclare aucun groupement majoritaire s'il n'a pas le minimum légal, malgré la majorité relative et de même dans le cas où il y a 2 groupements ayant le même pourcentage.

On calcule les pourcentages obtenus dans chaque circonscription par chaque groupement par rapport au total des votants de la circonscription et les pourcentages sont inscrits par ordre décroissant.

Après que ces opérations préliminaires prévues par l'art. 90 ont été réalisées, on peut procéder à l'attribution des mandats.

Voici quels sont les principes que la loi pose : On déduit primitivement un nombre de mandats obtenus, par les groupements minoritaires, dans les circonscriptions où ils ont eu la majorité absolue des voix ; ces mandats leur sont attribués d'après la représentation proportionnelle. Après cette déduction, on *attribue la moitié* des mandats au groupement majoritaire. L'autre moitié se répartit entre tous les groupements, *inclusivement celui majoritaire*, proportionnellement aux voix obtenues.

Le système de représentation proportionnelle admis, tant pour la répartition, entre les groupes, des sièges dans tout le pays pour la moitié disponible, ou éventuellement pour totalité, que pour la détermination du nombre de mandats revenant à une liste majoritaire absolue, uniquement dans une circonscription, est le suivant : on multiplie le pourcentage respectif avec le nombre de députés à élire et on obtient le nombre de sièges à attribuer à la liste, en négligeant les fractions jusqu'à 0,5 et arrondissant à l'unité celles supérieures à 0,5 (art. 91 al. 2 et art. 93 al. 5).

Par exemple dans une circonscription une liste majoritaire absolue obtient 65 % des voix, il y a 4 députés à élire. $0,64 \times 4 = 2,60$ la fraction dépasse 0,50, on attribue 3 sièges à la liste.

Quand il n'y a pas de groupement majoritaire,

fonctionne la représentation proportionnelle. Ces règles sont posées par les art. 91, 92 et 93,

La répartition par circonscriptions, des voix obtenues par les groupements minoritaires se fait d'après l'ordre de pourcentage de voix.

La majorité recueille ce qui reste des mandats dans chaque circonscription.

Les groupements qui ont eu un pourcentage, dans les pays, inférieur à 2 % n'obtiendront aucun mandat (Art. 94) sauf le cas où ils ont la majorité absolue dans une circonscription.

A l'intérieur des listes on répartit les mandats d'après l'ordre d'inscription, les candidats qui ne sont pas élus deviennent les suppléants de leur liste (art. 95).

Pour les élections au Sénat, le calcul se fait uniquement par circonscription, sans représentation des minorités, et d'après la *majorité relative* sans aucun minimum (art. 99).

Tels sont les principes que la loi du 27 mars 1926 pose à la base du système électoral roumain.

Si on voudrait lui trouver une analogie parmi les systèmes électoraux de l'Europe, il n'y a que celui de la loi italienne de 1924, qui attribue 2/3 des mandats au groupement majoritaire, et admet la représentation proportionnelle uniquement pour l'autre tiers, avec lequel on pourrait lui trouver certaines analogies.

En admettant l'exigence d'une majorité simplement relative avec un minimum de 40 % des voix, la

50 0/0 des sièges obtenus en vertu de la majorité absolue pement dans la proportion au pourcentage

LES GROUPEMENTS POLITIQUES

	Total des voix obtenues dans la totalité du pays par chaque groupement	Pourcentage par rapport des voix exprimées	Déductions faites d'après les prescriptions de la loi	La masse électorale après les déductions	Pourcentages définitifs	TOTAL
1. Le parti du peuple (Averesco)	1.336.160	52.09		1.336.160	60.57	292
2. Le bloc national paysan	727.202	29.73	154.915	572.287	25.37	69
3. Le parti national-libéral	192.399	7.34	voix obtenues dans les cir-	192.399	8.53	16
4. Ligue de Défense Chrétienne	124.778	4.71	conscriptions à majorités absolues	124.778	5.53	10

5. Le parti socialiste	40.594	1.55	Groupements minoritaires dont le pourcentage est inférieur à 2 0/0			
6. Le bloc ouvrier et paysan....	39.203	1.49				
7. L'Union Civique	7.300	0.28				
8. Le Conseil Communal	1.861	0.07				
9. Le parti paysan (Indépend.)..	16.824	0.64				
10. Le parti paysan (Indépend.)..	37.672	1.44				
11. Le parti national modéré (Ceatca Alba)	719	0.03				
12. Parti nat.-démocrate (Ismail).	295	0.01				
13. Bloc paysan (Indépendant) ..	70	0.00				
14. Groupements indépendants ..						
15. Balti et Falticeni	1.700	0.06				
16-17. Group. indép. (Gorj et Tutova) ..	53	0.00				
18-19. Group. ind. (Valcen Balti).	307	0.00				
20-21-22. Group. ind. Roman	67	0.00				
23-24-25. Parti de l'harmonie sociale ..	1.775	0.06				

Total ..	2.559.089	97.58
Suffrages annulés	63.476	2.42

TOTAL GENERAL	2.662.565	100.00
---------------------	-----------	--------

2.255.624	100.00	182	23	182	387
-----------	--------	-----	----	-----	-----

représentation proportionnelle intégrale qui est admise par l'al.4 de l'art.93 dans le cas où il n'y a pas de groupement déclaré majoritaire, risque de ne jamais fonctionner, comme l'a prouvé d'ailleurs l'expérience des 3 élections générales qui ont eu lieu déjà sous le régime de la loi du 27-III-1926. Nous donnons dans un tableau les résultats complets des élections du 25-IV-1926 où l'on peut suivre tout le mécanisme de la loi.

L'application normale de la loi, donne à la majorité relative une prime de gouvernement de 50 % des sièges et encore ce qu'elle peut obtenir en prenant part à la répartition proportionnelle du reste des mandats. Prenons un exemple : Trois groupements politiques A. B. C. et des groupements inférieurs D, qui n'ayant pas le minimum de 2 % sont éliminés. Sur les 387 sièges admettons que 37 sont obtenus par majorité absolue par un groupement minoritaire. Il reste à répartir 350 mandats.

Supposons que le groupement A a obtenu 45 % des voix.

B	—	43 %
C	—	10 %

On donne au majoritaire la prime de 50 %, ce qui fait 175 sièges, les autres 175 sont répartis comme il suit :

A : 78

B : 75

C : 17

Il reste 5 mandats qui vont toujours au groupe-

ment majoritaire, qui profite de tous les restes. En tout, les groupements obtiendront : A : 258, B : 75 et C : 17. C'est-à-dire pour une différence de 2 % entre les groupes A et B (45-43 %) le groupe A aura un gain de 200 mandats. Un système qui peut conduire à de tels résultats est jugé (19).

En outre, nous avons vu que la constitution, dans son article 65 reproduit par l'art. 1, al. 2 de la loi du 27 III 1926 pose en termes impératifs que la circonscription électorale ne peut pas être plus grande que le département. La loi maintient bien la circonscription électorale dans ces proportions, mais la répartition des sièges se fait, comme nous l'avons vu, et c'est le principal, sur l'ensemble du pays par une commission électorale centrale, dont il n'y a aucune trace dans la constitution.

Les bureaux électoraux départementaux, dont s'occupe le chap. IV de la loi, n'ont plus qu'un rôle minime d'intermédiaire entre les sections de vote de chaque département (prévues par le Chapitr V de la loi) et la Commission centrale.

On pourrait se demander encore si cette loi respecte l'art. 64 où la constitution dit que le suffrage sera universel et égal. Mais quelle égalité y a-t-il entre un vote donné à la majorité, qui lui donne droit à la prime et à la répartition proportionnelle et

(19) Cet exemple est pris dans la thèse de M. Macovei « Le régime électoral de la représentation nationale en Roumanie » (Paris 1927). Il n'empêche pas cet auteur de juger favorablement la loi du 27-III-1926.

un vote qui a été donné à un groupement qui n'a pas réuni les 2 % requis par la loi et dont la valeur n'est pas même 0, mais sous 0, avec le signe négatif, car il va à la majorité ! ?

Le chef du parti paysan protesta en ces termes lors de la discussion de la loi : « La loi qui nous est soumise détruit le droit de vote des électeurs. Un électeur gouvernemental (majoritaire) ne vote pas seulement avec son vote, mais avec le sien et $\frac{3}{4}$ de celui de l'opposant. Or, tout opposant donne à contre-cœur $\frac{3}{4}$ de son suffrage au gouvernement et il reste seulement $\frac{1}{4}$ de son suffrage pour le parti auquel il adhère, car cela est la conséquence des 50 % dont s'empare le gouvernement d'office et de la quote-part qui lui revient dans la répartition des sièges disponibles, par application de la représentation des minorités ».

La loi prête le flanc à toutes sortes de critiques. La plus grave est qu'elle ne respecte ni la lettre, ni surtout l'esprit de la constitution. Comment, en effet, concilier la loi du 27 mars 1926 non seulement avec les articles déjà cités, mais aussi avec l'art. 33 de la Constitution qui dit : « Toutes les puissances de l'Etat émanent de la nation, qui ne peut les exercer que par délégation et d'après les principes et les règles établies par la présente constitution » ? — Il serait bien difficile de le faire, il faut en convenir.

Nous avons cru devoir insister sur cette importante loi, car, ainsi que le dit M. le Professeur Joseph Barthélémy : « La structure et l'action du corps élec-

loral constituent le plus important et le plus net des critères pour apprécier la place réservée au principe démocratique dans une Constitution (20).

Ce critérium appliqué aux institutions constitutionnelles de la Roumanie, dans leur état actuel, nous montre qu'elles ne se rapprochent que de celles d'un état sous un régime césarien (l'Italie) (20 bis). Chose étrange, ceux-là mêmes qui ont combattu la loi électorale du 27 mars 1926, comme le chef du parti paysan, qui est à ce moment au pouvoir, soutenu par une majorité parlementaire, sortie des élections du 12 XII 1928, faites d'après les dispositions de la loi en question, ne songent plus à une modification du régime électoral.

Un tel phénomène doit avoir un sens plus profond. Il précise justement quelle est en ce moment la véritable situation de la Roumanie en face du principe démocratique.

Mais sur ce point nous devons intégrer cette dernière étape législative dans le complexe de l'évolution politique roumaine. Ce sera le but du chapitre V de notre ouvrage, qui en formera aussi la conclusion.

(20) Joseph Barthélemy, op. cit., p. 247.

(20 bis) L'Italie a changé depuis 1924 son régime électoral en adoptant, par la loi n° 1019 du 17 mai 1928, un système basé sur le principe de l'Etat corporatif et qui établit une sorte de plébiscit pour ou contre une seule liste de candidats ; seulement en cas de résultat négatif de ce plébiscit, fonctionne la représentation des minorités pour un quart des sièges à pourvoir, les autres 3/4 étant attribués à la liste ayant la majorité relative.

B. — *L'application des Principes.*

Après la réunion des provinces roumaines qui faisaient partie, jusqu'aux traités de Trianon et de Saint-Germain en Laye, de l'Autriche-Hongrie, la situation politique interne de la Roumanie s'est singulièrement compliquée.

Comme nous l'avons montré dans un précédent chapitre, ces provinces avaient une structure sociale et psychologique différente de celle de l'ancien royaume indépendant. Si l'unification formelle avait été réalisée par la Constitution de 1923 et en bonne partie aussi par l'unification de certaines lois, dans la vie politique, ces provinces apportèrent, par la formation de partis régionaux, une grande complexité.

La fusion du parti national transylvain avec le parti paysan de l'ancien royaume en 1926, et l'extension des organisations du parti libéral et du général Averesco dans les provinces nouvellement acquises, qui se fait d'ailleurs difficilement, firent avancer d'un pas vers l'unification des partis sur toute la surface du pays.

Les minorités ethniques, allemande et magyare, n'ont pas manqué de former des organisations politiques en vue de la défense de leurs intérêts. Avec ces nouvelles données, le mécanisme si simple avant la guerre, de la politique roumaine, avec ses 2 partis se succédant au pouvoir, paraissait ne pouvoir plus se maintenir. Nous avons vu qu'elles ont été les diffi-

cultés du gouvernement, immédiatement après la guerre sous le régime du Décret-loi du 14 novembre 1918 qui introduisait le suffrage universel.

Mais la tradition constitutionnelle de l'ancien royaume, malgré l'intervention de ces nouveaux facteurs, dont beaucoup de penseurs attendaient un grand changement dans les mœurs politiques roumaines, a réussi à s'imposer (21).

Nous avons vu ce qu'on doit entendre par tradition constitutionnelle dans l'ancien royaume : c'est le rôle prépondérant du facteur constitutionnel, qui devrait être le plus réservé et la pression administrative sur le corps électoral.

Le jeu constitutionnel d'avant la guerre, qui est une contrefaçon du gouvernement parlementaire dans sa vraie tradition, s'est perpétué en Roumanie après la guerre et sous le régime de la Constitution de 1923. Cette constitution n'a rien changé d'ailleurs ainsi que nous l'avons montré, sur ces points, sauf en ce qui concerne la représentation nationale, dont nous nous sommes déjà occupés.

Après les élections de 1922, qui ont été faites par le parti libéral de la même manière qu'avant la guerre, le retour aux anciennes pratiques politiques

(21) Nous avons vu cependant, au Chapitre II, qu'uniquement les provinces qui furent sous la domination austro-hongroise représentaient un élément plus évolué. Elles ne comptent qu'approximativement 6 millions d'habitants dont presque la moitié sont minoritaires, sur les 18 de la Roumanie. Cette circonstance explique peut-être l'influence restreinte qu'ont eu ces provinces sur la vie publique roumaine.

est frappant. L'opposition recourt aux mêmes procédés : démission du parlement, grande agitation dans la presse et l'opinion publique, meetings populaires et manifestations dans les rues de la capitale. Comme suprême arbitre, c'est toujours la Couronne que l'opposition cherche à persuader de la nécessité de lui confier le pouvoir.

A ce point de vue, un fait est très significatif. En juin 1927, était au pouvoir le parti du général Averesco, soutenu par une forte majorité parlementaire issue des élections du 25 mai 1926, dont nous avons déjà donné les résultats complets.

Malgré le fait qu'aucune crise n'existait dans le pays et que le gouvernement était en pleine époque de réalisation législative, le roi Ferdinand qui était à l'agonie et à la discrétion d'influences plus ou moins heureuses, exigea la démission du gouvernement Averesco.

Celui-ci dut s'exécuter, car il n'avait que le choix entre cette solution ou une résistance où le peuple ne l'aurait certainement pas soutenu.

Après la mort du roi Ferdinand, les prérogatives royales furent exercées par une Régence.

Les libéraux, qui avaient succédé au pouvoir en 1927 au Général Averesco, se virent confirmés par les élections du 7 juillet 1927.

Il n'est pas étonnant, après l'exposé que nous avons donné sur la loi électorale du 27 mars 1926 que les gouvernements réussissent si facilement à se faire des majorités. Nous avons pu remarquer que même

le chef du parti paysan ou protestant, trouvait tout naturel, dans la critique de cette loi, d'employer le terme de parti gouvernemental au lieu de parti majoritaire. Dans la tradition constitutionnelle roumaine ces termes sont synonymes dans toutes les élections.

Cette fois le gouvernement du parti libéral ne fut pas bien long. La mort de son chef Jean Bratiano lui enlevait beaucoup de son prestige. N'ayant que la confiance d'une régence et non pas d'un monarque, il quitte le pouvoir à l'automne de 1928. C'est alors que pour la première fois fut appelé au pouvoir le parti fusionné national-paysan, qui y est encore.

Malgré le fait que lui aussi est soutenu par une forte majorité parlementaire (22), une crise d'autorité de plus en plus grande menaçait le pays sous la Régence.

Cette Régence exercée par un jeune membre de la famille royale et 2 hauts dignitaires roumains,

(22) Les résultats des élections du 12 Décembre 1928 quand fut élu le Parlement actuel, sont les suivants :

Groupements politiques	Suffrages obtenus par chaque groupement	Pour- centage	Nombre de mandats obtenus
National-paysan			326
allemand			12
Social démocrat.			9
Libéral	185.514	6,53	12
Magyar	175.015	6,02	17
Iorga-Avaresco (cartel)	70.654	2,49	5
Paysan (Dr Lupu)	71.196	2,51	5
Groupe chrétien	32.266	1,14	0
Communistes	38.343	1,35	0

n'avait pas le prestige des souverains antérieurs. La crise d'autorité incontestable qui sévit pendant cette époque est une preuve définitive par « a contrario », du rôle prépondérant que tient la Couronne dans le mécanisme constitutionnel roumain.

Le 8 juin 1930, cet état de choses prit fin par le retour du roi Carol II.

Si nous examinons l'histoire de ces 12 ans de vie politique, sous le régime du suffrage universel, dont certains attendaient avant la guerre, comme nous l'avons montré, un grand changement dans les mœurs politiques roumaines, nous pouvons constater que jusqu'à présent les événements n'ont pas confirmé ces espoirs.

La masse du peuple a subi la pression administrative sans une résistance spéciale et la loi électorale du 27 mars 1926, qui est un retour vers un système électoral antidémocratique la laissé presque indifférente.

La participation aux élections se fit dans une proportion assez forte, ainsi en 1926 votèrent 79,3 % des électeurs inscrits, en 1927, le pourcentage fut de 82,8 et en 1928 de 80,5 (23).

On ne peut s'expliquer cet empressement à sanctionner un système électoral qui va contre les prin-

(23) On peut attribuer ce fait, en partie à l'obligation du vote prévue par la Constitution et sanctionnée par une amende de 500 lei (art. 69 de la loi du 2 mars 1926, alinéa 5). Pour le Sénat, dans les collèges des conseillers communaux et départementaux et des Chambres professionnelles, l'amende est de 10.000 lei (alinéa 6 du même article).

cipes mêmes posés par la Constitution, que par l'ignorance d'une bonne partie du corps électoral ; les sanctions de l'obligation du vote ne pourraient avoir une influence si forte, si le peuple était plus conscient.

Les parlements, tout comme avant la constitution de 1923 ont été à la disposition des gouvernements, qui ont fait voter toutes les lois qu'ils désiraient. Un grand nombre de projets de loi importantes ont été apportées au Parlement vers la fin des sessions pour empêcher tout contrôle réel de s'exercer.

Certains chefs de gouvernement manifestèrent un tel mépris pour le pouvoir législatif qu'ils ne vinrent jamais assister aux séances.

Dans ces conditions, le régime parlementaire perd continuellement de son prestige aux yeux du peuple roumain.

Le discrédit qu'il encourt rejaillit sur tout le régime constitutionnel. Il faut chercher ici, croyons-nous, la cause de la crise d'autorité dont nous avons déjà parlé.

CHAPITRE IV

L'OPINION PUBLIQUE ROUMAINE ET LE PRINCIPE DEMOCRATIQUE

Après les dates que nous avons données sur la diffusion de l'instruction en Roumanie, il paraîtra curieux de parler d'opinion publique dans un pays où le nombre des illettrés est tel (24).

Quand on parle d'opinion publique, il est sous-entendu qu'il s'agit de la minorité consciente des intellectuels.

Nous voulons donner dans ce chapitre un aperçu de ce que quelques-uns des hommes de haute culture de Roumanie, qui se sont occupés des questions sociales, ont pensé du mouvement qui depuis le milieu du siècle dernier et presque continuellement entraîne le pays dans la voie de la démocratisation des institutions constitutionnelles.

Après les débuts de la renaissance intellectuelle en Roumanie dans la première moitié du XIX^e siècle, époque où tout esprit critique devant la civilisation occidentale était aboli, nous assistons immédiatement après les réformes du prince Cuza et la Cons-

(24) Voir *supra*, pages 51 et 64.

titution du 1^{er} juillet 1866, à une réaction de la pensée roumaine.

Ainsi Maioresco, professeur à la Faculté des lettres et président du Conseil à plusieurs reprises, dans une série de critiques dirigées contre toutes les productions intellectuelles et les institutions imitées de l'étranger dénotant une tendance de parvenitisme culturel et politique, commence dès 1866, avec tout un groupe d'intellectuels constituant la société littéraire « Junimea » de Jassy, un mouvement de réaction.

Cette réaction, cristallisée dans une forme frappante par ce maître (25) détermina un tel courant que presque toute la culture roumaine ultérieure en fut dominée. Les plus grands noms de la littérature roumaine figurent parmi les théoriciens réactionnaires et l'on peut s'étonner qu'ils eurent si peu d'influence sur l'évolution politique et sur celles des institutions.

(25) « En apparence, d'après la Statistique des formes extérieures, les Roumains possèdent aujourd'hui presque toute la civilisation occidentale. Nous avons un politique et une science, des journaux et des académies, des écoles et une littérature, des musées, des conservatoires, des théâtres et nous possédons même une constitution. Mais en réalité toutes ces institutions sont des productions mortes, des prétentions sans fondement, des fantômes sans corps, des illusions sans réalité, et ainsi la culture des classes élevées des Roumains est nulle et sans valeur, et l'abîme qui nous sépare du peuple devient chaque jour plus profond. La seule classe réelle chez nous est le paysan roumain et sa réalité est la souffrance dans laquelle il supporte les fantasmagories des classes supérieures (« Contre la Direction contemporaine dans la culture roumaine. 1868, et d'autres essais s'échelonnant jusqu'en 1907).

Ainsi le grand poète Eminesco, qui collabora longtemps au Journal Timpul (Le temps). Le réactionnarisme de ce poète a un caractère romantique et nationaliste, il préconise un retour aux vraies traditions roumaines d'avant la domination turque. Il faut voir ici une attitude surtout sentimentale de mécontentement contre les innovations. Son œuvre eut une grande fortune et exerça une profonde influence sur toute une génération ; même de notre temps c'est le poète le plus lu.

Caragiale, le plus célèbre auteur de comédies de mœurs en Roumanie, a peint avec un sens satirique inégalable la façon grotesque dont certains habitants semi-doctes des faubourgs roumains ont compris les idées qu'on importait en hâte au XIX^e siècle. Ses personnages sont devenus proverbiaux. Nous nous bornons à né citer que ces deux plus grands.

Parmi les contemporains, nous trouvons des opinions comme celle de M. Pierre Negulesco, professeur à la Faculté des Lettres de Bucarest, ancien ministre de l'Instruction Publique, exprimée dans un ouvrage de Doctrine politique, sur ce qu'était (sous la constitution de 1866 et la loi électorale de 1884) notre vie politique. « Le régime constitutionnel, que nous avons depuis 1864, fonctionnait mal, pour ne pas dire qu'il n'était qu'une parodie. Le parlement ne jouait pas son rôle naturel de décider, au nom de la nation, les normes d'après lesquelles elle entendait être gouvernée et de contrôler le gouvernement dans l'application de ces décisions. Il n'était

qu'un organe décoratif, destiné à entretenir l'illusion d'une vie constitutionnelle, comme ces bibliothèques peintes destinées à créer l'apparence des préoccupations intellectuelles. En réalité, les gouvernements décidaient seuls ou, plus exactement, faisaient ce qu'ils voulaient, tout ce qu'ils voulaient. Les parlements se bornaient à enregistrer la volonté des gouvernements qui les avaient élus » (16).

Après la guerre, l'« Institut Social Roumain », institution se proposant l'étude des problèmes sociaux de la Roumanie, a organisé un cycle de conférences pour l'année 1922 sur les doctrines des partis politiques.

Dans une conférence intitulée : « La conception conservatrice et le progrès », M. le Professeur Radulesco-Motru exprime l'opinion suivante : « Emprunter le moule extérieur de la vie des Etats constitutionnels, sans emprunter la psychologie de ces Etats, avoir sur le papier des élections libres pour le parlement et en réalité voler les urnes avec l'aide même des gendarmes destinés à les garder ; nommer des milliers de fonctionnaires pour constater que leur exactitude au service est en fonction des vendanges^e ; voter les lois les plus libérales du monde où sont inscrits tous les droits pour les citoyens, et en fait tolérer l'absolue irresponsabilité du pouvoir exécutif, tous ces faits ne constituent pas un progrès, mais une falsification du progrès. Je considère

(26) P. P. Negulesco. Les partis politiques, Bucarest, 1926, page 234.

comme une falsification du progrès tout ce qui contredit la morale et les exigences supérieures du peuple ». On pourrait multiplier les citations à volonté.

Il est curieux de constater, après ce que nous venons de dire sur les tendances de la culture roumaine, que le même Institut ayant organisé un autre cycle de conférences en 1923, à l'occasion de la nouvelle constitution que la Roumanie se donnait, parmi les 23 conférenciers, un seul (M. Virgile Madjearu) croit nécessaire de discuter l'opportunité, dans notre pays du régime parlementaire, dont il relève le discrédit dans la pensée politique contemporaine.

Les autres ne croient pas nécessaire de discuter le dogme de la souveraineté nationale sous forme représentative et son rôle dans la nouvelle constitution que la Roumanie se donnait.

Comme exemple typique de la conception qui anime, ou semble animer, les hommes éminents qui ont été appelés à exprimer leurs opinions, citons un passage de la conférence de M. Mirtchea Djuvara, conférencier à la Faculté de Droit de Bucarest intitulée : « La puissance législative » :

« Même si le suffrage universel est un mal, il est une réalité.

Notre grande masse paysanne a-t-elle sollicité le droit de vote ?

Elle n'y a pas même songé et tout de même le fait qu'on a accordé le droit de vote aux paysans ne peut passer aux yeux de personne pour une faute.

En matière politique, nous ne devons pas atten-

dre les bras croisés la maturité des citoyens, nous devons la provoquer, et certainement un des moyens les plus efficaces de provoquer la maturité, c'est justement la création de nombreuses occasions de pratique politique, c'est, autrement parlant, la concession du droit de vote.

Donc, comme nous avons accordé le droit de vote aux paysans, sans qu'ils le sollicitent et sachant bien qu'ils sont de beaucoup, comme préparation technique, inférieurs à la mission qui leur incombe, de même je suis persuadé que nous avons le grand devoir, même si elles ne le désirent pas, d'accorder aux femmes le droit de vote, pour qu'il leur fasse l'éducation politique qui leur manquerait » (27)

Cette déclaration est très intéressante. En premier lieu elle émane d'un leader du parti libéral et en outre elle peut être prise comme une bonne expression de la pensée de ceux qui ont cru et croient encore en Roumanie à la vertu des réformes législatives comm moyen infaillible de progrès social.

Mais il faut remarquer que le conférencier reconnaît que la masse des paysans n'est pas du tout préparée à exercer le droit de vote qu'on lui a accordé.

Nous croyons que c'est se faire une conception curieuse sur la succession qu'ont dans le temps et qu'on ne peut intervertir, la cause et l'effet, en voulant provoquer l'éveil de la conscience d'un homme

(27) Dans le recueil de ces conférences sous le titre : « La nouvelle constitution de la Roumanie », page 93.

en le mettant en face d'un difficile problème politique, comme le choix d'un candidat.

C'est cependant ce que préconise l'opinion dont nous nous occupons. Il est beaucoup plus logique d'attendre que par une évolution naturelle, les membres d'une société, parvenus à un certain niveau intellectuel général, exigent, s'ils le trouvent opportun, l'exercice de cette fonction sociale qu'est le suffrage.

Seulement les droits qui ont été réclamés longtemps et conquis pas à pas, par une lutte incessante, sont appréciés à une juste valeur. Cette circonstance, comme le remarque aussi M. Djuvara, ne s'est pas rencontrée dans la masse du peuple roumain. On risque, dans ces conditions, d'introduire des institutions qui tombent au milieu de l'indifférence générale et à la mise en pratique desquelles, seules des sanctions peuvent faire participer les citoyens.

Nous avons d'ailleurs une preuve matérielle de la vérité de cette déduction, dans la faible participation des électeurs roumains, aux premières élections, qui ont eu lieu sous le régime du suffrage universel, en 1919, quand on eut à enregistrer une abstention de 54 % des membres du corps électoral (28).

Quelle différence avec ce qui se passa, par exemple, en France, en 1848, lors de l'introduction du suffrage universel, quand le peuple se porta avec enthousiasme aux urnes ! Mais il avait fait une révolution pour le conquérir.

(28) Joseph Barthélemy, *op. cit.*, p. 297.

Ce ne fut qu'aux élections qui ont eu lieu sous l'empire de la loi du 27 mars 1926, qui édicte des sanctions à l'obligation du vote, qu'on enregistra une participation plus large des masses, aux élections, comme nous l'avons déjà montré.

Non content de soutenir par le raisonnement que nous venons de critiquer, l'opportunité de l'introduction du suffrage universel en Roumanie, le conférencier continue en préconisant qu'il faut donner le suffrage aux femmes, même si elles ne le désirent pas, pour leur faire l'éducation politique qui leur manquerait.

Mais dans quel but faire cette éducation politique si les femmes n'ont aucunement manifesté le désir de prendre part à la vie politique ?

Si on peut admettre à la rigueur, qu'il faille essayer de secouer l'apathie des hommes, qui se désintéressent de la chose publique, par leur appel aux urnes, cette même mesure ne s'explique pas vraiment pour les femmes, qui par leur réserve laissent entendre leur inaptitude et leur désintéressement pour les affaires politiques.

Il faut voir dans ce dernier desideratum, ce qu'il est en réalité : un simple phénomène d'imitation ; beaucoup d'Etats ayant accordé aux femmes le suffrage, pourquoi la Roumanie ne le ferait-elle pas aussi ? N'est-elle pas aussi avancée que la Pologne (art. 12 de la Constitution du 17 mars 1921), par exemple ? Il s'agit de montrer que si et que dans

tous les domaines elle suit servilement les exemples qui viennent d'ailleurs.

De cette manière, la Constitution de 1923 s'est enrichie d'un nouvel alinéa (Al. 2. art. 6) qui donne la possibilité d'accorder les droits politiques aux femmes.

Malgré tout, l'opinion que nous venons d'examiner est loin d'être isolée en Roumanie. Au contraire, elle a joui au siècle dernier et jouit encore d'une grande faveur parmi une partie de la société éclairée et surtout parmi ceux qui ont fait leurs études dans les pays occidentaux.

C'est certainement de la même façon que se seraient exprimés vers 1850-1860 les hommes qui firent la révolution de 1848 en Valachie et donnèrent la Constitution de 1866.

Nous nous rappelons le mot du rapporteur de cette Constitution, qu'il la considère comme un monument dédié à l'avenir. Le patriotisme et la sincérité de cette génération d'hommes qui est connue dans l'histoire politique roumaine sous le nom de bonjouristes, ne peut pas être mise en doute, au moins pour certains d'entre eux.

Cette conception a continué à être en faveur dans les rangs du parti libéral, surtout parmi les intellectuels du parti.

Un des buts de ce modeste ouvrage a été d'essayer de préciser ce que cette conception, qui a été celle des hommes qui ont détenu le pouvoir le plus longtemps dans les dernières décades, a eu comme

résultats législatifs en Roumanie et surtout comme résultats réels.

Il convient de faire ici une importante observation.

L'indifférence avec laquelle un nouveau régime constitutionnel est reçu, peut être l'occasion pour une minorité de politiciens de détourner le fonctionnement du nouveau mécanisme, qui n'est pas bien compris des masses, dans son intérêt personnel.

L'ambition d'une seule classe qui est en pleine ascension par sa culture, peut ainsi doter un pays d'un régime qu'il n'a pas sollicité et qu'elle façonne à sa guise.

De cette manière se constitue une oligarchie politique, pleine de lucidité sur l'état réel du pays, mais hypocritement intéressée à l'introduction, qu'elle proclame salutaire, des institutions démocratiques. Ce phénomène a eu lieu dans beaucoup de pays arriérés comme la Russie, la Turquie, la Chine, etc...

Il n'a pas manqué de se produire aussi en Roumanie où, à part les hommes de convictions, un grand nombre d'intellectuels de la petite bourgeoisie en formation, trouvèrent au XIX^e siècle un champ d'activité, pour leurs ambitions personnelles, dans le nouveau régime constitutionnel.

*
* *

Dans le débat sur l'opportunité des réformes dé-

mocratiques, la masse du peuple n'a pas dit son opinion. On ne peut pas considérer la presse roumaine comme son expression, car elle est en bonne partie à la disposition des partis politiques du pays. D'ailleurs la presse cherche plutôt à créer des courants d'opinion, qu'à exprimer les aspirations du peuple.

Si on tâchait cependant de voir quelle est l'attitude des paysans roumains en face des réformes que ses dirigeants lui accordent, on verrait qu'il n'a pour toutes ces choses qu'une indifférence marquée.

Il est habitué depuis des siècles à beaucoup de changements parmi les « boyards », comme il nomme tous les citadins.

La seule mesure qui l'a touché profondément a été certainement la réforme agraire, qui l'a fait maître de la terre qu'il travaille depuis toujours.

Pour l'obtenir, il a fait au cours des temps des révoltes et il a versé son sang.

Les subtiles discussions d'organisations politiques et de dosage du suffrage ne l'intéressent pas et surtout il ne les comprend pas.

Il est, de cette manière, bien loin d'être en mesure de prendre une part quelconque au débat.

Au moment de la révolution russe, qui du fait de la présence d'un million de soldats russes sur le territoire roumain se déroulait aussi à côté des soldats roumains, on a cru que les idées que la révolution agitaient auraient prise et gagneraient aussi les paysans roumains.

Malgré les épreuves d'une guerre malheureuse, il n'en fut rien. Les réformes de 1918, qui étaient d'ailleurs à l'état de projet, ne furent pas arrachées, ni même sollicitées, elles furent données au peuple comme cadeau.

Depuis lors, les partis politiques ont tous tenté d'obtenir la faveur des paysans, qui sont si nombreux.

C'est à l'introduction du suffrage universel qu'on doit l'apparition des clubs politiques dans les villages roumains. L'avenir dira si ce fut une innovation heureuse.

Malgré tout, les paysans constituent encore une masse amorphe, qui n'a pas dit son mot sur les choses politiques et qui longtemps encore ne saura pas le dire.

D'autres parlent en son nom et parleront encore longtemps, avec plus ou moins de compétence et de compréhension.

CONCLUSION

Après les pages qui précèdent nous sommes en mesure de juger en connaissance de cause, le problème qui nous préoccupe.

En effet, fidèles au programme que nous nous sommes tracé dans notre Introduction, nous avons commencé par demander à l'histoire ses enseignements sur le peuple roumain.

Nous avons vu comment les petits états de civilisation rudimentaire qui se formèrent au XIII^e siècle dans le Sud-est de l'Europe furent empêchés par les circonstances d'évoluer en même temps que les autres peuples européens. Depuis la fin du Moyen-Age et jusqu'au milieu du XIX^e siècle la vassalité turque pesa sur les Roumains.

Quand ils firent, enfin, leur rentrée, ou plutôt leur entrée, dans le courant de la civilisation moderne, on peut dire sans trop d'exagération, que la masse du peuple était au même degré d'évolution que lorsque l'invasion turque l'a surprise.

Ces indications de l'histoire nous ont permis de mieux comprendre et de nous expliquer l'état actuel de la Roumanie.

Nous avons pu voir que les Roumains sont en majorité un peuple de paysans, de laboureurs ayant

des mœurs simples. Comme toute tradition spirituelle ils n'ont que celle de l'église orthodoxe.

Comme tradition politique ils n'en n'eurent aucune jusqu'au milieu du siècle dernier, car on a vu que le despotisme était la seule règle de gouvernement sous la vassalité turque. Celle-ci ne prit fin que par le traité de Berlin en 1878.

Avant cette date nous voyons cependant que les grandes nations occidentales commencent à exercer un influence certaine sur la minorité cultivée du peuple roumain.

Par le contact beaucoup plus intime et plus facile à l'époque moderne que jadis, par le prestige des races avancées, les idées politiques de ces dernières, pénètrent avec autorité dans toutes les parties du monde.

Or, les idées politiques des peuples occidentaux sont dominés à notre époque par le principe démocratique.

Pour ce motif, nous avons consacré un chapitre pour voir quel était le contenu de ce système politique, qui par une évolution naturelle dont nous avons tâché de tracer les principales étapes, était parvenu à être admis avec plus de faveur que tout autre.

Par l'influence prestigieuse dont nous avons parlé, le principe démocratique gagne, de notre temps, les pays les plus éloignés tels la Perse, la Chine, l'Egypte, etc, et qui ont une civilisation extrêmement différente de l'Europe.

Comme tous les états nouvellement formés au

courant du XIX^e siècle par le démembrement de l'Empire ottoman dans le Sud-Est de l'Europe, la Roumanie adopta dès 1866 le gouvernement représentatif et le régime constitutionnel.

Grâce à ce que nous savions de l'histoire roumaine, la manière dont fonctionna le nouveau régime ne peut pas nous étonner. Nous avons vu le pouvoir exécutif dépasser singulièrement son rôle, influencer sur le résultat des consultations du corps électoral et ne respectant pas la constitution. Tous ces agissements avaient lieu au milieu de l'indifférence du peuple, qui ne comprenait rien du nouvel état de choses.

Ce phénomène n'est pas spécial à la Roumanie, au contraire il forme la règle pour les démocraties nouvellement introduites chez les peuples qui ne l'ont pas exigée et qui n'y sont pas préparés. Il s'est produit dans les petits royaumes du S.E. de l'Europe dont nous avons parlé : la Grèce, la Bulgarie et la Yougo-Slavie (1) et aussi dans presque toutes les républiques de l'Amérique centrale et du Sud (2).

Ces dernières, malgré leur titre de républiques, vivent sous le régime des dictatures et sont le théâtre de fréquentes révolutions. En Roumanie l'évolution des institutions a suivi un autre chemin.

(1) Dans ce pays, le régime parlementaire prévu par la Constitution du 28 Juin 1921 fut remplacé par le Gouvernement personnel par l'ordonnance et la Loi sur le pouvoir royal du 6 janvier 1929.

(2) Bryce, *op. cit.* Vol. I, pages 218 et suivantes.

Grâce à l'attitude passive du peuple, l'évolution politique put être dirigée par une minorité de politiciens.

Ceux-ci cédant plutôt à une tendance à l'imitation qu'à un sens des nécessités politiques, accordèrent le suffrage universel avec représentation proportionnelle vers la fin de la guerre de 1914-1918.

Depuis lors et toujours au milieu de l'indifférence populaire, un regres eut lieu dans les institutions roumaines par l'abandon de la R. P. et l'introduction d'un régime électoral majoritaire avec une forte prime de gouvernement.

*
* *

Devant ces faits, on est conduit à se demander quelle serait la meilleure solution que la Roumanie devrait adopter au point de vue de l'organisation constitutionnelle, car l'état actuel présente les inconvénients que nous allons exposer.

Du fait qu'il est une forme corrompue du régime démocratique qui se rapproche par certains côtés du gouvernement personnel,

1) Il offre les désavantages du régime parlementaire sans en offrir tous les avantages.

En effet, comme nous l'avons vu, le parlement n'exerce pas une de ses fonctions essentielles qui consiste à contrôler les actes du pouvoir exécutif. Celui-ci jouit en fait, de la plus complète irresponsabilité. Tous les projets de lois que le gouvernement propose sont acceptés par le parlement.

Le régime politique roumain ne respecte pas les droits individuels garantis par la constitution et de cette manière il n'aide pas au relèvement de la dignité de la personne humaine.

Mais au contraire, par l'application qu'on fait en Roumanie du régime constitutionnel, certains défauts du gouvernement démocratique se manifestèrent. Ainsi les partis politiques ont chacun une clientèle politique, qui doit être casée et enrichie, même au détriment de l'Etat.

De ce fait, il s'est avéré être un régime coûteux entraînant des dépenses inutiles en vue de satisfaire des partisans politiques. Les salaires des membres du parlement coûtent aussi presque 1.000.000 lei par jour. Les intelligences d'élite sont éloignées de la politique, car elles ne veulent pas voter à côté d'un paysan illettré et sous un régime électoral comme celui existant.

2) Il offre les désavantages du gouvernement personnel sans en offrir tous les avantages.

Nous avons vu quel rôle important joue le souverain dans le mécanisme constitutionnel roumain.

De ce fait, les désavantages que peut présenter un gouvernement personnel se sont manifestés. L'existence de groupements occultes, auprès de la personne du souverain, exercent une grande influence, s'est produite avec des résultats assez fâ-

cheux, car elle a empêché le souverain d'être un arbitre impartial des luttes politiques (3).

La tyrannie du monarque ne s'est pas produite en Roumanie. Mais on eut à enregistrer celle des chefs de partis politiques (4), qui était pire car ils apportaient dans l'exercice du pouvoir un esprit sectaire ou enclin au favoritisme. De ces circonstances la couronne sort avec son prestige diminué.

Au contraire, les avantages du gouvernement personnel, du fait que certaines formes parlementaires doivent être ménagées, ne peuvent pas se manifester pleinement.

Quelques-uns de ces avantages seraient : l'unité de vue et la continuité dans la direction des affaires de l'Etat ; l'indépendance envers les groupements politiques du pays et les individus, ce qui permet une vue plus juste des intérêts généraux du pays.

Dans ces conditions, le fonctionnement du régime constitutionnel tel qu'il est pratiqué en Roumanie a pour résultat un troisième défaut :

3) Il compromet l'avenir du pays.

Loin d'être une école de civisme, comme l'espéraient certains penseurs politiques (5) par la manière dont il fonctionne actuellement, le régime démocratique a pour résultat de faire naître chez les citoyens conscients le sentiment de l'injustice et de les éloigner des affaires publiques. En maintenant la pra-

(3) Voir *suprà* page 114.

(4) P.-P. Negulesco, *op. cit.*, p. 233.

(5) Voir *suprà* page 123.

tique des pressions administratives, ce régime démoralise l'administration et abaisse le prestige de cette dernière aux yeux du peuple.

Le peuple lui-même est profondément démoralisé, en ayant continuellement le spectacle du mensonge constitutionnel élevé au rang d'une méthode de gouvernement.

En créant un état d'insécurité politique, le régime actuel empêche la mise en valeur des richesses du pays, car il n'offre pas les garanties de continuité nécessaires aux entreprises de longue haleine ; à l'étranger le pays manque du crédit qui lui serait très nécessaire, car on a l'impression d'une situation politique trouble et n'offrent pas des garanties suffisantes.

En empêchant de cette manière, la prospérité matérielle du pays de se produire, on retarde aussi ses progrès d'un ordre supérieur.

Nous sommes loin de penser que l'économique domine la vie d'un peuple, mais il en est une des conditions.

En considérant la critique que nous venons de faire, il faut songer à trouver le régime constitutionnel qui puisse convenir le mieux à la Roumanie dans le stade d'évolution où nous avons vu qu'elle se trouve.

Notre modeste conviction est que le choix doit porter sur un des deux régimes qui en ce moment se trouvent confondus dans la pratique constitution-

nelle roumaine : le gouvernement personnel et le régime démocratique réel.

De cette manière, en effet, en abandonnant le régime hybride qui existe en ce moment, on pourra adopter un de ces systèmes de gouvernement dans sa réalité, ce qui lui permettra de rendre tous les services dont il est capable et que nous avons indiqués un peu plus haut. Tous les malaises, qui résultent d'une situation politique imprécise, se trouveront du même coup dissipés.

Avant de faire un choix entre ces deux systèmes rappelons-nous un peu ce que nous savons sur l'histoire politique roumaine.

Si nous appliquons à l'histoire politique de la Roumanie la classification que nous avons adoptée des causes qui ont amené partout le gouvernement démocratique à faire des progrès, nous pouvons constater qu'en Roumanie ont agi les causes comprises aux n^{os} 2 et 4 (6).

Comme nous le voyons, ces causes comprennent les mécontentements provoqués par le régime oligarchique et les influences des idées abstraites.

La Roumanie, ou plus exactement les principautés roumaines, souffraient au commencement du XIX^e siècle, non pas seulement de la tyrannie d'une oligarchie mais était sous la vassalité d'un peuple semi-civilisé, les Turcs.

Dans ces circonstances, sur lesquelles il est inu-

(6) Voir *suprà* page 11.

tile de revenir, la situation était des plus tristes qu'on puisse imaginer. Il ne s'agissait pas de mécontentement, qui est, comme nous l'avons déjà observé, de tous les temps, il en allait de l'existence même du peuple. On comprend que dans ces conditions on songeait comme suprême espoir à un changement.

C'est à ce moment de l'histoire roumaine qu'intervient l'influence des idées abstraites (7). Le terrain était des mieux préparés, à n'importe quelle influence. Mais il ne fait pas de doute que les conditions sociales et politiques (8) n'étaient pas de nature à favoriser l'établissement d'un gouvernement populaire. Bien au contraire, comme tous les peuples simples les roumains ont encore un sentiment de loyalisme et de fidélité envers le monarque héréditaire. Ils comprennent facilement le gouvernement personnel, auquel ils sont habitués depuis des siècles.

Le gouvernement personnel a donné d'ailleurs une preuve éclatante de ce qu'il peut réaliser en Roumanie, pendant le règne du Prince Cuza, quand on a réalisé des réformes si salutaires (9).

Mais si la tradition historique et le degré d'évolution du peuple plaident en faveur du gouvernement personnel, des arguments très forts lui peuvent être opposés.

Le plus puissant est un argument de fait : est-on toujours sûr d'avoir comme maître du pouvoir un

(7) Voir *suprà* pages 36, 40, 69 et suivantes.

(8) Qui sont comprises dans l'énumération au n° 3.

(9) Voir *suprà* page 43, en note.

homme exceptionnellement bien doué ? On ne peut jamais répondre avec certitude par l'affirmative ; c'est faire trop grande part au hasard dans le gouvernement d'un pays, que d'adopter ce système de gouvernement.

L'histoire nous prouve que le nombre des autocrates bienfaisants est largement compensé par celui de ceux malfaisants.

Secondement comme nous l'avons déjà dit, le gouvernement personnel peut très facilement dégénérer en une tyrannie ou en règne d'un groupe de courtisans influents.

*
* *

En laissant de côté cette première alternative qui offre plutôt une solution de fait que de droit au problème qui nous préoccupe, examinons quels seraient les moyens de faire régner en Roumanie une véritable démocratie.

Avant d'entrer dans les détails de notre conception, il faut remarquer que le gouvernement démocratique a l'avantage d'attirer pour un pays la sympathie que les grandes démocraties majeures ressentent pour un peuple qui paraît évoluer dans le même sens qu'elles. Cette constatation de fait n'est pas à dédaigner surtout dans la politique extérieure des puissances moyennes.

En passant maintenant aux solutions pratiques, nous croyons que la première chose à faire en Rou-

manie pour s'acheminer vers une démocratie réelle, c'est l'application la plus stricte par toutes les autorités du titre II de la Constitution, qui prévoit la garantie des droits individuels. De cette manière, les citoyens reprendront confiance en l'autorité publique, ils commenceront à avoir un sentiment plus élevé de la dignité personnelle, en un mot ils auront le sentiment qu'on les respecte et qu'ils sont quelque chose dans l'Etat.

En ce qui concerne le mécanisme constitutionnel nous croyons qu'un changement important est à faire : une réforme du régime électoral.

Cette réforme nous la voyons sous deux aspects :

Le premier serait une sélection du corps électoral et le second une organisation électorale qui permette à chaque citoyen actif de prendre une part modeste, mais réelle, dans les affaires du pays ; dans ce but nous croyons qu'un retour à la représentation proportionnelle est indispensable.

La sélection dont nous parlons devrait avoir pour but d'éliminer du corps électoral toute une masse d'hommes qui n'offrent aucune garantie de pouvoir exercer le droit de suffrage avec un minimum de discernement ; nous voulons parler des illettrés. Comme procédé de sélection nous croyons qu'il vaut mieux s'arrêter à l'exigence du diplôme le plus élémentaire (enseignement primaire) que de recourir à des examinations qui peuvent avoir un caractère vexatoire et occasionner des fraudes.

Cette mesure, tout en abaissant le chiffre des

électeurs roumains, aurait l'avantage de rendre plus résistant le corps électoral aux pressions administratives. On ne verra plus, d'une élection à l'autre, le nombre de suffrages obtenus par un parti politique varier de 50 % du total des votants (10).

Les électeurs les plus conscients et les plus cultivés reviendront aux urnes. Cette mesure n'est pas sans précédent, elle a été prise dans plusieurs états latins de l'Europe et de l'Amérique Centrale et du S. et dans certains Etats de la fédération de l'Amérique du N. (11)

Si dans les pays extra-européens elle fut dirigée surtout contre les électeurs de race arriérée, on ne peut pas dire de même du Portugal (Loi du 13 juillet 1913), de l'Italie (Loi du 22 I 1882) et de la Hongrie (Loi 26 de 1925 sur l'élection des députés à la diète, art. 1).

Il vaut mieux avoir cette restriction dans le régime électoral qu'une loi comme celle de 1926. Nous croyons qu'elle est plus que celle-ci dans le sens de la vrai démocratie.

Une fois cette sélection opérée au sein du corps électoral, il s'agit de lui permettre d'exprimer ses convictions politiques le plus exactement possible. Cela ne peut se faire que par le moyen de la représentation proportionnelle qui seule met sur un pied d'égalité les suffrages exprimés ; or nous avons vu que la constitution proclame le suffrage universel et égal.

(10) Voir note 22 page 115 et le tableau.

(11) Pouloupoulo. Thèse citée, p. 45-92.

Par le R. P. le parlement sera un raccourci des plus fidèles possibles du corps électoral. Ce système électoral transpose sur le plan juridique la réalité des partis politiques qui conditionne la vie des démocraties. La circonscription électorale devra être ramenée au département, comme le prévoit la constitution.

Avec ces modifications du régime électoral, nous croyons que, peut-être, le parlement, sorti d'élections plus éclairées et plus justes, pourra exercer un contrôle efficace sur le gouvernement, qu'il aura lui-même désigné. De cette manière, la Roumanie pourrait s'acheminer vers une démocratie réelle.

Vu : *Le Doyen,*
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président,*
Joseph BARTHELEMY.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
P. PERRON.

BIBLIOGRAPHIE

- *ARGHIRESCO (A.). — L'école Roumaine. Bucarest 1916.
- BARTHÉLÉMY (Joseph). — Traité élémentaire de Droit constitutionnel, Paris 1926. (en collaboration avec P. Duez).
— Le Problème de la compétence dans la Démocratie, Paris 1918.
- BRYCE (J.). — Les démocraties modernes. II V. Traduction, Paris 1924.
- BOUGLÉ (Ch.). — La démocratie devant la Science. Paris 1904.
- *LA NOUVELLE CONSTITUTION DE LA ROUMANIE. — (Conférences publiées par l'Institut social Roumain). Bucarest, 1924.
- *DISSESCO (C.). — Traité de Dr. Constitutionnel roumain. Différentes éditions.
- *LES DOCTRINES DES PARTIS POLITIQUES ROUMAINS. — (Institut Social Roumain) Bucarest 1923.
- DOUMERGUE (E.). — (En collaboration). Les Démocraties modernes, Paris 1921.
- DUGUIT (L.). — Traité de Droit constitutionnel. Paris 1911.
- ESMEIN (A.). — Eléments de Dr. constitutionnel français et comparé. Paris 1914.
- GIDEL (M.). — Les déclarations de droit. Cours pour le docteur. Paris 1928-1929.
- *IBRAILEANO. — L'esprit critique dans la culture Roumaine, Jassy 1911.
- *IORGA (N.). — Histoire des Roumains de Transylvanie, Bucarest 1915.
— Les écrivains réalistes en Roumanie comme témoins du changement de milieu au XIX^e siècle. Paris 1925.
- LAVISSE et RAMBAUD. — Histoire générale du IV^e siècle à nos jours. Paris 1893.
- *MAIORESCO. — Critiques (1868-1907),
- MACOVEI (I.). — Le régime électoral de la représentation nationale en Roumanie, thèse Paris 1927.

MARITAIN (J.). — Trois réformateurs, Paris 1925.

*NEGULESCO (Paul). — Traité de Droit administratif Roumain. Bucarest 1925.

*NEGULESCO (P. P.). — Les partis politiques. Bucarest 1926.

POULOPOULO (E.). — Le vote des illettrés, thèse Paris 1923.

*RADULESCO-MOTRU. — Le personnalisme énergétique, Bucarest 1927.

ROUGIER (L.). — Le mystique démocratique, Paris 1929.

TATARESCO (G.). — Le régime électoral et parlementaire en Roumanie, Thèse Paris 1912.

*ZELETIN. — L'Evolution historique de la bourgeoisie roumaine. Bucarest 1925.

*XENOPOL (A.). — Histoire des Roumains, XII vol. Jassy 1896.

*— Histoire des partis politiques en Roumanie, 2 V. Bucarest 1911.

Différentes lois, statistiques, articles, etc...

Les ouvrages précédés d'un astérisque (*) sont écrits en roumain.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE DE L'IDÉE DÉMOCRATIQUE DANS LE MONDE MODERNE	II
CHAPITRE II. — LA RÉALITÉ SOCIALE ROUMAINE	23
1) <i>L'ancien royaume indépendant</i>	24
A) Historique — a) jusqu'au XIX ^e siècle	26
— b) le XIX ^e siècle	37
B) Etat actuel	44
2) <i>Les nouvelles provinces</i>	57
A) Les anciennes provinces hongroises	57
B) La Bessarabie	62
C) La Bukowine	65
CHAPITRE III. — LES RÉALISATIONS JURIDIQUES DU PRINCIPE DÉMOCRATIQUE EN Roumanie	69
1) <i>Les Projets</i>	69
2) <i>La Constitution de 1866</i>	75
A) Le régime électoral	78
B) L'application des principes	82
3) <i>Période de transition 1918-1923</i>	89
4) <i>Constitution de 1923</i>	95
A) La loi électorale de 1926	99
B) L'application des principes	112
CHAPITRE IV. — L'OPINION PUBLIQUE ROUMAINE ET LE PRINCIPE DÉMOCRATIQUE	119
CONCLUSION	131
BIBLIOGRAPHIE	145

